

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Elektronikus levél útján: tajekoztatas@mkab.hu

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 03 609 - 0 / 2024		
Érkezett: 2024 NOV 25.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☐ @	☒ EGYÉB: Személyesen
Példány: 1	Melléklet: 12	Kezeli iroda: Jui

Alulírott

[REDACTED] mint panaszos – az 1. számú mellékletben csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőnk, **Dr. Rózsa Dániel ügyvéd** [REDACTED], a **Rózsa Dániel Ügyvédi Iroda** (ügyintéző: Dr. Rózsa Dániel irodavezető ügyvéd, [REDACTED]) tagja útján – a jelen, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény („Abtv.”) 26. § (2) szerinti

alkotmányjogi panasszal

fordulunk a tisztelt Alkotmánybírósághoz.

A lentebb kifejtettek szerint az építési és közlekedési miniszter 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelete (a továbbiakban az „**ÉKM Rendelet**”), valamint az azzal módosított **24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet 3. § (2) bekezdésének j) és l) pontjai** (a továbbiakban együttesen a „**támadott rendelkezések**”) az alábbi okokból **alkotmányellenesek**:

- (i) a támadott rendelkezések sértik a panaszosnak és más vállalkozásoknak a vállalkozás szabadságához fűződő jogát;
- (ii) az ÉKM Rendelet megalkotására miniszteri jogalkotási hatáskör hiányában került sor; és
- (iii) a támadott rendelkezések sértik a jogbiztonságot (mivel ellentétesek a normahierarchia és normavilágosság által támasztott elvárásoknak).

Kérjük ezért a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, az Abtv. 26. § (2) továbbá az Abtv. 30. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz értelmében szíveskedjék a támadott rendelkezést teljes körben megsemmisíteni.

A 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 56. § (2) bekezdésére tekintettel külön felhívjuk a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy a vállalkozás szabadságát érintő korlátozás nyomán mi is és más, a támadott rendelkezések által korlátozott tevékenységet folytató gazdasági társaságok is lényegileg az eddig folytatott vállalkozási tevékenységünk befejezésére kényszerülünk, ezért a minket ért alapjogsérelem kirívó súlyú.

I. Befogadhatósági feltételek

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti közvetlen alkotmányjogi panasz esetén különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, amelynek a személyes, közvetlen és aktuális jellegét is igazolni kell.¹

(a) Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „személyes érintettség” a panaszos alapjogát érintő sérelmet jelent, ám az panaszos nem csak akkor érintett személyesen, ha ő a norma címzettje.² A panaszos [REDACTED] 100%-ban magyar tulajdonú vállalkozás, mely több mint 5 éve végez a vasúti hálózattal, beruházásokkal kapcsolatos megfelelőségértékelési tevékenységet hazai és nemzetközi környezetben. A budapesti székhelyű vállalkozás a magyar megfelelőségértékelési szolgáltatások ismert és egyik legsikeresebb szereplője, több mint 30 magyar munkavállalót foglalkoztat. Üzleti tevékenysége 100 %-ban olyan, a vasúti rendszerrel kapcsolatos tanúsítási feladatokat foglal magában, amelyekre vonatkozóan a támadott rendelkezések súlyos, az Alkotmánybíróság 20/2014. (VII. 3.) AB határozat indokolásának [36] bekezdése szerinti *objektív korlátozást* vezetnek be, lényegében kizárva a panaszost ezeknek a tevékenységeknek a végzéséből, amely igazolja a panaszos személyes érintettségét. A piacról való kizárás tényét és így a személyes érintettséget részletesen is kifejtjük a későbbiekben adatokkal és tényekkel alátámasztva állításainkat.

(b) Az Abtv. 26. § (2) a) pontja alapján az Alkotmánybíróság eljárása akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán „**közvetlenül**”, konstitutív hatályú végrehajtási aktus vagy bírói döntés nélkül **következett be a jogsérelem**, amit az Alkotmánybíróság gyakorlata is megerősít. Az alkotmányellenességet okozó objektív korlátozás abban áll, hogy a támadott rendelkezések a KTI Nonprofit Kft. feladataként határozták meg az alábbi feladatok ellátását abban az esetben, ha azok olyan vasúti beruházásokhoz kötődnek, melyeket állami beruházás formájában vagy állami, európai uniós forrásból vagy állami kezességvállalás melletti hitelfelvétellel vagy kormányhatározatban nevesített kiemelt beruházásként, illetve kötöttpályás közlekedést érintő önkormányzati beruházásként (a továbbiakban együttesen: állami vagy uniós forrásból) valósítanak meg:

- a vasúti közlekedés területén az alrendszerek, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének, átjárhatóságának ellenőrzésével összefüggésben az európai uniós jogi aktusokban és jogszabályokban meghatározott **EK-hitelesítési eljárás lefolytatása**;

- amennyiben az EK-hitelesítési eljárás része a nemzeti szabályok szerinti hitelesítés vagy a vasúti közlekedés területén az alrendszerek, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének ellenőrzése nem tartozik az európai uniós jogi aktusokban és jogszabályokban meghatározott EK-hitelesítési eljárás alá, akkor az **NSZ-hitelesítési eljárás lefolytatása**; valamint

- a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzésével kapcsolatban a **kockázatkezelésre vonatkozó eljárás lefolytatása**. A KTI Nonprofit Kft. jogszabályi kijelölése önmagában olyan jogsérelmet eredményez, amely csak az Alkotmánybíróság döntésével reparálható.

¹ 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, 50. bekezdés

² Uo.

(c) Az Alkotmánybíróság gyakorlat szerint az „**aktuális érintettség**” követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia”.³ A támadott rendelkezések által bevezetett korlátozás objektív és aktuális, mert az a KTI Nonprofit Kft.-n kívül mindenki mást kizár abból a lehetőségből, hogy állami vagy uniós forrásból megvalósuló vasúti beruházásokkal összefüggő tanúsítási szolgáltatást nyújtson, márpedig az ilyen tanúsítási szolgáltatásokat szinte kizárólagosan állami vagy uniós forrásból megvalósuló vasúti beruházásokkal összefüggésben vesznek igénybe. A támadott rendelkezések nem szabnak olyan szubjektív feltételeket, melyek teljesítése esetén a korábban, jelentős mértékű befektetések árán megkezdett tevékenység mégis folytatható lenne.⁴ A korlátozás súlyos jog- és érdekséreelmet okoz, ugyanis a korlátozással érintett tevékenységek megszüntetése esetén a panaszos és a hasonló profilú vállalkozások egyben a teljes üzleti tevékenységük beszüntetésére kényszerülnek.

2. A panaszos Abtv. 26. § (2) b) pontja szerinti érintettségi feltételnek megfelel. E rendelkezés alapján az Alkotmánybíróság eljárása akkor kezdeményezhető, ha **nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás**, vagy a jogorvoslati lehetőségeit a panaszos már kimerítette. A panaszos által a bevezetésben és a továbbiakban részletezett jogsérelem orvoslására bírói út nem áll rendelkezésre. Az Alaptörvény 24. cikkének (2) bekezdésének c) pontja értelmében az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik az alkotmányjogi panasz alapján történő felülvizsgálat, amelynek keretében értékeli az egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját. Ezen jogsérelem rendezésére kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult.

3. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasszal akkor befogadható, ha a vizsgált kérdés alapvető **alkotmányjogi jelentőségű**. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmánybíróság az panaszos közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos érveit azon Alaptörvényben biztosított joghoz kapcsolódóan vizsgálhatja, amellyel közvetlen összefüggésben az panaszos a közjogi érvénytelenséget panaszában felhívta. Panaszos az ÉKM rendelet közjogi érvénytelenségére azon az alapokon hivatkozik, hogy

(i) a támadott rendelkezések sértik a panaszosnak és más vállalkozásoknak a vállalkozás szabadságához fűződő jogát és az Alaptörvény M) cikk (1), illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésébe ütköznek;

(ii) az ÉKM Rendelet megalkotására miniszteri jogalkotási hatáskör hiányában került sor, így Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, valamint az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésébe ütközik;

(iii) a támadott rendelkezések sértik a jogbiztonságot (mivel ellentétesek a normahierarchia és normavilágosság által támasztott elvárásoknak), és így az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésébe, és az Alaptörvény B) cikk (1), valamint az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésébe is ütköznek.

Az ÉKM Rendelet által bevezetett korlátozás az Alaptörvény I. cikke alapján nem indokolható, ugyanis a vállalkozás szabadságához fűződő joggal szemben nem áll semmilyen más alapvető

³ 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, 51. bekezdés

⁴ Ennek illusztrálására szolgál a VHF/3929-3/2020-ITM/8.6/SG/2024/ENE/HUEN/44/V01 számú ÉKM-Ivancsai ipari-innovációs fejlesztési terület kialakítása – Energia alrendszer DeBo tanúsítása. Ezen eljárás során az ÉKM mint ajánlatkérő eredménytelennek minősítette a panaszos részvételével zajló beszerzést, aminek oka az volt, hogy az ÉKM Rendeletben foglalt támadott rendelkezés „*hatályba lépését követően ezen tevékenységeket vagy maga a KTI Nonprofit Kft. látja el, vagy mással végezteti el. A rendelet a kihirdetését követő ötödik napon, azaz 2024. június 4. napján lépett hatályba, ezzel az ÉKM mint Ajánlatkérő EK (NoBo) és NSZ (DeBo) hitelesítési eljárás lefolytatására irányuló beszerzési igénye megszűnt.*”

jog vagy alkotmányos érték, sőt, a korlátozás a vasúti rendszerre vonatkozó magasabb szintű – a tanúsítást igénybe vevő személy választási szabadságát garantáló, valamint a megfelelőségértékelési szervezetekkel szemben támasztott követelményeknek megfelelő, és így az állam által tanúsításra kijelölt, illetőleg bejelentett szervezetek általi hitelesítési tevékenységet engedélyező – jogszabályokkal is ellentétes. Az alapjog-korlátozás megengedhetőségét esetlegesen igazolni tudó szükségesség-arányosság tesztből tehát az utóbbi – alapjogi kollízió hiányában – el sem végezhető. Ezen felül a korlátozás nem törvény formájában történt, ami alkotmányos szempontból szintén elfogadhatatlanná teszi azt.

4. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított **száznolcvan napon belül lehet írásban** benyújtani. Az ÉKM Rendelet 2024. június 4-én lépett hatályba, így az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján – az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani – jelen panaszunk 2024. december 1-je előtt, határidőben kerül benyújtásra, így a panaszos teljesítette az Abtv. 30.§ (1) bekezdése szerinti feltételt.

5. Az Abtv. 31.§ (1) bekezdése alapján nincs helye alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, ha a kérdéses jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság – ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozással – már döntött, ha a körülmények nem, változtak meg. Panaszos tudomása szerinte az **ÉKM rendelettel kapcsolatban nem hozott még döntést az Alkotmánybíróság** sem a panaszos által a jelen panaszban hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogok (sem más jogok) vonatkozásában. Így az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti feltétel teljesül.

II. Az érintett panaszos hitelesítési tevékenységek bemutatása

6. A támadott rendelkezések az alábbi három – egymással szabályozási és szervezeti okokból is szoros összefüggésben álló – szolgáltatás nyújtását korlátozzák, melyek egyben a panaszos üzleti tevékenységét is jelentik:

1) EK-hitelesítés

7. Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a vasúti rendszer Európai Unión belüli kölcsönös átjárhatóságáról szóló (EU) 2016/797 irányelve (2016. május 11.; a továbbiakban az „**Irányelv**”) és annak az egyes nemzeti jogokba implementált szabályai írják elő. Az uniós jogharmonizáció célja a nemzeti vasúthálózatok összekapcsolódásának és kölcsönös átjárhatóságának, valamint az ezekhez a vasúthálózatokhoz történő hozzáférhetőségnek a javítása. Ez egyszersmind műszaki harmonizációt jelent, mely megkönnyíti, javítja és fejleszti a nemzetközi vasúti személyszállítási és áru fuvarozási szolgáltatásokat az Európai Unión belül és harmadik országok viszonylatában. A harmonizáció érdekében a vasúti alrendszereknek és járműveknek meg kell felelniük az Irányelvvel összhangban (európai uniós rendeleti formában) elfogadott ún. „átjárhatósági műszaki előírásoknak” (ÁME-knek).

8. A magyar jogban az Irányelv fő szabályait elsősorban a vasúti rendszer kölcsönös átjárhatóságáról szóló 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban a „**Korm. rendelet**”) tartalmazza. Az Irányelv és a Korm. rendelet rendszerében az EK-hitelesítés annak

ellenőrzése már a tervezés folyamatától kezdődik, hogy a forgalomba hozni, illetve üzembe helyezni kívánt vasúti alrendszerek, illetve járművek megfelelnek-e az alkalmazandó ÁME-knek.

9. Az Irányelv rendszerében az ÁME-knek való megfelelés biztosítása a vasúti alrendszert, illetőleg járművet forgalomba hozó, illetve üzembe helyező „kérelmezők” (vasúti társaság, pályahálózat-működtető, gyártó stb.) feladata. Ugyanakkor ennek az eljárásnak nélkülözhetetlen szereplői az Irányelv 30-33. cikkei szerinti – a [REDACTED] hez hasonló – megfelelőségértékelő szervezetek. Az Irányelv 15. cikke – és az azt implementáló Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése – ugyanis arra kötelezi az előbbieken meghatározott „kérelmezőt”, hogy felkérje az „általa erre a célra kiválasztott megfelelőségértékelő szervezetet” az EK-hitelesítési eljárás lefolytatására.

10. EK-hitelesítést kizárólag az Irányelv 2. cikkének 42. pontjában szereplő fogalommeghatározás szerinti – egyben a Korm. rendelet 10. § (1) bekezdésében is említett – az EU valamely tagállama által az Európai Bizottságnak megfelelőségértékelési feladatok ellátására bejelentett szervezet (angolul „*notified body*” vagy „*NoBo*”) végezhet. A „bejelentett szervezet”-re vonatkozó szabályokat – különösen a választás szabadságát – a Korm. rendelet az Irányelv 2. cikkének 42. pontjában és 15. cikkének (1) bekezdésével megegyezően határozza meg.

11. A [REDACTED] ilyen EK-hitelesítési tevékenységet végez, mint a Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerinti „bejelentett szervezet”. 2. sz. mellékletként csatoljuk a [REDACTED] t. bejelentett szervezetként való nyilvántartásba vételéről szóló okiratot.

2) NSZ-hitelesítés

12. Az adott vasúti alrendszerre vagy járműre alkalmazandó európai uniós ÁME-k követelményeinek teljesítése mellett, vagy az Irányelv rendelkezései alá nem tartozó vasúti alrendszerek vagy járművek esetén a kérelmezőnek az NSZ-hitelesítési eljárással azt kell biztosítania, hogy a forgalomba hozni, illetve üzembe helyezni kívánt vasúti alrendszerek, illetve járművek megfelelnek-e a magyar nemzeti szabályoknak. E tevékenységet a [REDACTED] mint a Korm. rendelet – az Irányelv 2. cikkének 42. pontjának és 15. cikk (8) bekezdésének megfelelő átültetésén alapuló – 10. § (8) bekezdésében meghatározott „kijelölt szervezet” (angolul „*designated body*” vagy „*DeBo*”) végzi.

13. A Korm. rendelet hivatkozott rendelkezése alapján az NSZ-hitelesítést „a közlekedésért felelős miniszter szabályozási feladatkörébe tartozó forgalmazási követelmények tekintetében eljáró megfelelőségértékelő szervezetek kijelöléséről szóló miniszteri rendelet szerint kijelölt szervezet folytathat le”. A Korm. rendelet ezzel a közlekedésért felelős miniszter szabályozási feladatkörébe tartozó forgalmazási követelmények tekintetében eljáró megfelelőségértékelő szervezetek kijelöléséről szóló 60/2011. (XI. 25.) NFM rendelet szabályaira utal. A [REDACTED] kijelölése ezen miniszteri rendelet alapján történt, ezért a panaszos jogosult az NSZ-hitelesítési eljárás elvégzésére. 3. sz. mellékletként csatoljuk a [REDACTED] kijelölt szervezetként való kijelöléséről szóló okiratot.

3) A vasúti rendszert érintő jelentős változtatásokkal összefüggő kockázatkezelésre vonatkozó eljárás lefolytatása

14. E tevékenységet a [REDACTED] mint a Bizottságnak a kockázatelemzésre és -értékelésre vonatkozó közös biztonsági módszerről és a 352/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 402/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. április 30.; a továbbiakban a „**CSM-RA Rendelet**” 3. cikkének 14. pontjában meghatározott „értékelést végző szerv” (angolul „*assessment body*” vagy „**AsBo**”) végzi.

15. A CSM-RA rendelet szerint amennyiben egy tagállam vasúti rendszerét érintő technikai, működési vagy szervezeti jellegű változások esetében, ami a CSM-RA rendelet 4. cikke értelmében jelentősnek tekinthető, a CSM-RA rendelet 3. cikk 11. pontja szerinti javaslattevőnek az általa lefolytatott kockázatkezelési eljárás független értékelésére független AsBo-t kell bevonnia.

16. A 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 2. melléklete említ olyan strukturális területeket, melyek esetében ÁME-k, vagy nemzeti szabályok kötelezően előírják a CSM-RA rendelet szerinti kockázatkezelési eljárást, melynek részeként AsBo bevonása és ellenőrzése szükséges.

17. Az alábbi ÁME-k írják elő kötelezően AsBo bevonását:

- A Bizottság (EU) 1302/2014 rendelete (2014. november 18.) az Európai Unió vasúti rendszerének „járművek – mozdonyok és személyszállító járművek” alrendszerére vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásról;
- A Bizottság (EU) 2023/1695 végrehajtási rendelete (2023. augusztus 10.) az Európai Unió vasúti rendszerének az ellenőrző-irányító és jelző alrendszerére vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásokról és az (EU) 2016/919 rendelet hatályon kívül helyezéséről;
- A Bizottság 321/2013/EU rendelete (2013. március 13.) az Európai Unió vasúti rendszere „járművek – teherkocsik” alrendszerére vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásról és a 2006/861/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről;
- A Bizottság 1303/2014/EU rendelete (2014. november 18.) az Európai Unió vasúti rendszeréhez tartozó vasúti alagutak biztonságára vonatkozó átjárhatósági műszaki előírásokról;
- A Bizottság (EU) 2018/545 végrehajtási rendelete (2018. április 4.) az (EU) 2016/797 európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján a vasúti járművek és a vasúti járműtípusok engedélyezési eljárására vonatkozó gyakorlati szabályok megállapításáról.

18. Minden egyéb esetben a javaslattevőnek a bejelentett nemzeti szabályok alapján, vagy ha nincs bejelentett nemzeti szabály annak megállapítására, hogy a változtatás egy tagállamban jelentős-e vagy sem, akkor a javaslattevő köteles mérlegelni a szóban forgó változtatásnak a vasúti rendszer biztonságára gyakorolt lehetséges hatását: amennyiben jelentősnek tekinthető, akkor le kell folytatni a CSM-RA rendelet 5. cikkében előírt kockázatkezelési eljárást, aminek CSM-RA rendeleti szerinti megfelelőségének értékelésére AsBo szervezetet kell bevonnia.

19. A [REDACTED] a kockázatértékelő szervezetként való kijelölését a kockázatértékelést végző szervezetek kijelöléséről, valamint a kockázatértékelést végző szervezetek tevékenységének részletes szabályairól szóló 390/2020. (VIII. 12.) Korm. rendelet alapján, az említett rendeletben való feltételeknek való megfelelés igazolását követően kapta meg, erre tekintettel jogosult az AsBo tevékenység végzésére. 4. számú mellékletként csatoljuk a [REDACTED] „kijelölt szervezetként” való kijelöléséről szóló okiratot.

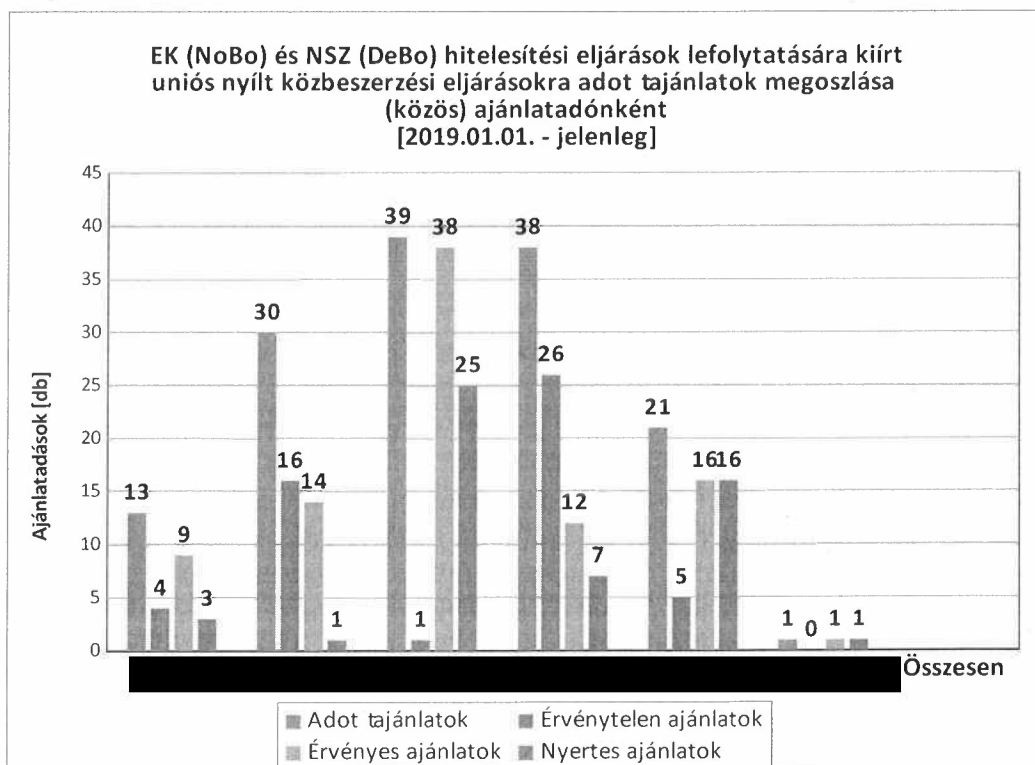
20. Alkotmányjogi szempontból a panaszos által végzett mindhárom fenti vállalkozási tevékenységre igaz, hogy azok végzését az állam az Alkotmánybíróság 20/2014. (VII. 3.) AB határozat indokolásának [36] bekezdése szerinti *szubjektív korlátokhoz*, vagyis elvileg mindenki számára teljesíthető feltételekhez köti. A jelen esetben ezek szigorú személyi és tárgyi feltételeket jelentenek, melyeket a NoBo és a DeBo tevékenységek esetében a 60/2011. (XI. 25.) NFM rendelet határoz meg, az AsBo tevékenység esetében pedig a 390/2020. (VIII. 12.) Korm. rendelet.

III.A korlátozás jellegének és gazdasági következményeinek bemutatása

21. A panaszos jelentős pénzügyi befektetés, évekig tartó szervezetépítés és tudásanyag-felhalmozás, valamint állandó magas rezszi- és bérköltségszint vállalása árán szerezte meg a jogosultságot mindhárom tevékenység végzésére. Az ehhez teljesítendő feltételek szigorúságát jelzi, hogy az Európai Unióban mindössze 68 db NoBo-nak minősülő vállalkozás működik, ezek közül a magyar vállalkozások száma három. 5. sz. mellékletként csatoljuk a NoBo-ként nyilvántartásba vett vállalkozások listáját.

22. Ennek köszönhetően a panaszos magyarországi EK-hitelesítési, NSZ-hitelesítési és vasúti kockázatértékelési piac legtöbb közbeszerzési kiírást elnyert szereplője lett a 2019-től mostanáig tartó időszakban. Magyarországon 2019 óta három hazai kijelölt és bejelentett megfelelőségértékelő szervezet nyert el EK (NoBo) és NSZ (DeBo) hitelesítési eljárások lefolytatására kiírt uniós nyílt közbeszerzési eljárást önállóan vagy közös ajánlattevőként konzorciumban: [REDACTED]

[REDACTED], [REDACTED] és [REDACTED] Egy eljárás zárult csak nemzetközi szervezettel eredményesen, ahol a [REDACTED] konzorciumban az olasz [REDACTED] köthetett szerződést a NIF Zrt.-vel. A 2019-től a mai napig kiírt uniós nyílt közbeszerzési eljárások pályázatainak eredményét indulók szerinti bontásban az alábbi grafikon mutatja be:

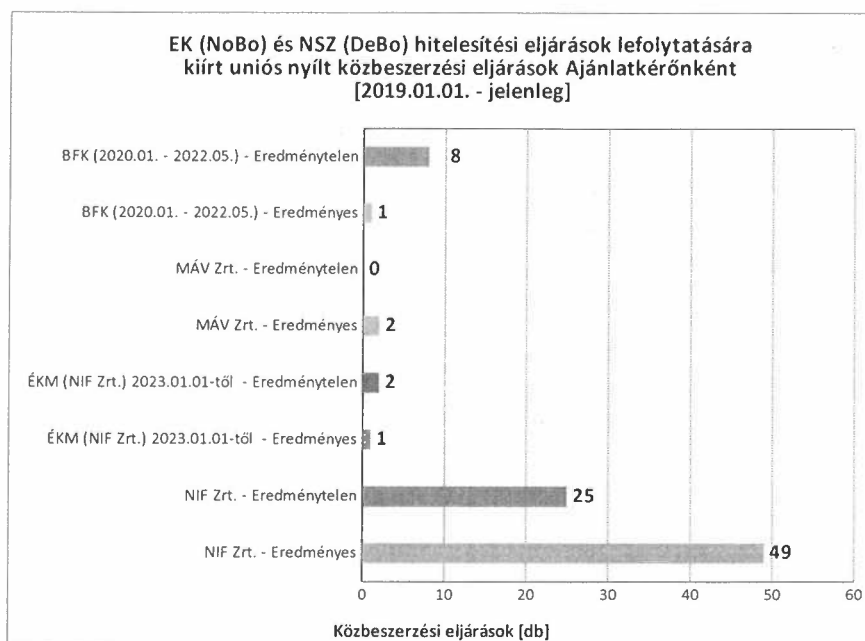


23. A bemutatott tanúsítási piacok keresleti oldalára jellemző, hogy azon szinte kizárólag olyan szereplők találhatók, akik a tanúsítandó vasúti beruházásokat állami vagy uniós forrásból valósítják meg. Az Irányelv és a CSM-RA Rendelet ugyanis az EK-tanúsítvány vagy NSZ-tanúsítvány beszerzésére, illetve a kockázatértékelő szervezet bevonására a vasúti társaságokat, pályahálózat-működtetőket (pl.: MÁV Zrt., GYSEV Zrt.), illetve a jellemzően állami vagy uniós forrást felhasználó gyártókat, tulajdonosokat vagy üzembentartókat, illetve fejlesztési közreműködőket (pl.: NIF Zrt.) kötelezi. A szűk körű kivételek körébe főként egyes gazdasági társaságok által működtetett iparvágányok vagy egyéb saját célú pályahálózatok tartoznak, ám az ezen magánforrásból megrendelt tanúsítási feladatok mind a panaszos, mind más megfelelőségértékelő szervezetek árbevételének csak a töredékét adják.

24. Megemlítendő, hogy a járműgyártókra csak a kockázatértékelési tevékenység esetén vonatkoznak a támadott rendelkezések. Az EK- és NSZ-hitelesítési eljárások szükségessége esetén ők elvileg állami források felhasználása esetén is szabadon választhatnák ki a tanúsító szervezeteket. A gyakorlatban azonban ilyen szervezetek nincsenek jelen a keresleti oldalon, az EK- és NSZ-hitelesítési, valamint kockázatértékelési szolgáltatásokat szinte kizárólagosan az ún. helyhez kötött alrendszereket forgalomba hozó, illetve üzembe helyező kérelmezők veszik igénybe.

25. Magyarországon a 2019-től mostanáig tartó időszakban EK- (NoBo) és NSZ- (DeBo) hitelesítési eljárások lefolytatására az alábbi szervezetek írtak ki uniós nyílt közbeszerzést ajánlatkérőként: BFK Budapest Fejlesztési Központ Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság (BFK), NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (NIF Zrt.), MÁV Magyar Államvasutak Zártkörűen Működő Részvénytársaság (MÁV Zrt.), valamint Építési és Közlekedési Minisztérium (ÉKM). Megjegyezzük, hogy a BFK feladatait 2022 júniusától a NIF Zrt. vette át teljeskörűen, majd 2023.01.01.-től a NIF Zrt. feladatait az ÉKM látja el maradéktalanul a 362/2022. (IX. 19.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján. A közbeszerzési eljárások túlnyomó többsége a NIF Zrt.-hez volt köthető, a vizsgált időszak eredményes közbeszerzési eljárásainak 92%-a a szervezet által került kiírásra. A 6. számú mellékletként becsatolt táblázatok mutatják be, hogy szinte kizárólag állami beruházások kapcsán került sor hitelesítési eljárások megrendelésére és lefolytatására.

26. Az alábbi grafikonon bemutatjuk az EK- (NoBo) és NSZ- (DeBo) hitelesítési eljárások lefolytatására kiírt uniós nyílt közbeszerzési eljárások számát ajánlatkérőnkénti bontásban.



27. A 2020-2023. éveket magába foglaló időszakban a [REDACTED] nettó árbevételének átlag 96,40%-át az állami forrásból megvalósított infrastrukturális vasúti beruházásokhoz kapcsolódó tanúsítási feladatok adták. A fennmaradó átlag 3-4% árbevétel nem lenne elegendő a vállalkozás – akár csökkentett mértékű – fenntartásához sem. A megfelelőségértékelési tevékenységre szigorú európai és hazai jogszabályi előírások vonatkoznak, amelyek maradéktalan teljesítéséhez a szervezetnek kötelezően meghatározott szakmai létszámot szükséges fenntartania. A munkabér, a járulékok, az általános és adminisztratív költségek fedezése nem biztosítható a támadott rendelkezésekkel érintett feladatok ellátása nélkül.

A panaszos nettó árbevétele és a 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelettel érintett feladatok nettó értéke, továbbá azok aránya 2020 és 2023 között⁵:

Év	2020	2021	2022	2023
Nettó árbevétel*	1 178 223 930 Ft	1 656 337 185 Ft	1 751 781 871 Ft	1 903 939 026 Ft
Támadott rendelkezésekkel érintett feladatokból származó nettó árbevétel	1 154 133 930 Ft	1 597 257 185 Ft	1 663 612 871 Ft	1 812 439 026 Ft
Támadott rendelkezésekkel érintett feladatok nettó árbevétele és a teljes nettó árbevétel aránya	97,96%	96,43%	94,97%	95,19%

⁵ Szíves tájékoztatásul jelezzük, hogy az Üzleti évek kapcsán leadott beszámolóknak a [REDACTED] a számviteli törvény módosításának megfelelően a projektek elszámolási szabályait a Ptk. szerződésekre vonatkozó megengedő előírásai és a számviteli törvény előírásainak megfelelően a számlázásra épülő bevételel-számolási szabályait alkalmazza a több üzleti évet átfogóan teljesített szerződésekkel (projektekkkel) kapcsolatos bevételek és költségek, ráfordítások számviteli elszámolásában, amelyek minden év elején feloldásra kerülnek. A [REDACTED] árbevétele üzleti évenként, partnerenként és projektenként elkülönítetten kerül alátámasztásra. A főkönyvi kartonokat szükség esetén rendelkezésre bocsátjuk, amelyben kumuláltan szerepel a projektellátások összege, ennek megfelelően a partnerenkénti analitikában kizárólag az adott üzleti év időszakára kiszámlázott teljesítések kerültek rögzítésre.

IV. A támadott rendelkezések tartalma

28. A jelen panaszunk egyrészt a légiközlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet módosításáról szóló 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelet ellen irányul.

29. Az ÉKM rendelet a Magyar Közlöny 2024. évi 59. számában jelent meg, az alábbi tartalommal:

„A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 88. § (2) bekezdés 37. pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 95. § 8. pontjában meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

1. § A légiközlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet (a továbbiakban: R.) 3. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 3/B. § (7) bekezdésében meghatározott, a vasúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok ellátásának, valamint az alrendszerek, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködése, átjárhatósága átfogó ellenőrzésének, a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelésének biztosításának, továbbá a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelése ellenőrzésének végrehajtására a KTI Nonprofit Kft.-t jelölöm ki.”

2. § Az R. 3. § (2) bekezdés j) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

[A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 3/B. § (7) bekezdésében meghatározott feladatok keretében a KTI Nonprofit Kft. a következő feladatokat végzi:]

„j) a vasúti közlekedés területén az alrendszerek, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének, átjárhatóságának ellenőrzésével összefüggésben ellenőrzi és nyilvántartja a magyarországi vasúti hálózat egyes pályaszakaszait érintően az európai uniós jogi aktusokban és a jogszabályokban meghatározott EK és NSZ hitelesítési eljárásokhoz kapcsolódó tanúsítványokat, amennyiben az ellenőrzés során az adott vonalszakasz nem rendelkezik megfelelő tanúsítvánnyal, vagy egy pályaszakasz fejlesztése, bővítése vagy új pályaszakasz megvalósítása állami beruházás formájában vagy állami, európai uniós forrásból vagy állami kezességvállalás melletti hitelfelvétellel vagy kormányhatározatban nevesített kiemelt beruházásként, illetve kötöttpályás közlekedést érintő önkormányzati beruházásként kerül megvalósításra, ott lefolytatja vagy lefolytattatja az európai uniós jogi aktusokban és jogszabályokban meghatározott EK hitelesítési eljárást és NSZ hitelesítési eljárást;”

3. § Az R. 3. § (2) bekezdése a következő l) ponttal egészül ki:

[A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 3/B. § (7) bekezdésében meghatározott feladatok keretében a KTI Nonprofit Kft. a következő feladatokat végzi:]

„l) a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzésével lefolytatja vagy lefolytattatja a kockázatkezelésre vonatkozó eljárást.”

4. § Ez a rendelet a kihirdetését követő ötödik napon lép hatályba.”

A Magyar Közlöny említett száma 2024. május 30-án jelent meg, így az ÉKM Rendelet 2024. június 4-én hatályba lépett, és a benne foglalt szabálmódosítások beépültek a 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendeletbe. Ennélfogva panaszkodásunk értelemszerűen irányul az ÉKM Rendelet egészére, mind az annak szabályait ma hatályos rendelkezésként átvevő ITM rendelet 3. § (1) bekezdése, valamint (2) bekezdésének j) és l) pontjai ellen. Fontos kiemelni, hogy az ÉKM Rendelet minisztériumi indokolása és rövid tartalmi összefoglalója egyaránt a következő lakonikus leírást tartalmazza:

A légiközlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló, kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet módosításának a célja a vasúti infrastruktúra beruházásokhoz kapcsolódó megfelelőségértékelési tevékenység feladatellátására a Közlekedéstudományi Intézet Nonprofit Kft. kijelölése.⁶

A jogszabálmódosításnak tehát semmilyen egyéb célja vagy indoka nem volt, mint a KTI Nonprofit Kft. kijelölése. Igen „beszédese” az indokoláshoz csatolt hatásvizsgálati lap (7. számú melléklet), amelynek elkészítésére 1 munkanapot szántak és amely érdemben csak annyit tartalmaz, hogy az intézkedés hazánk versenyképességét javítja.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: „Jat.”) ÉKM Rendelet megalkotásakor hatályos rendelkezései szerint a jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indoklást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, és az álláspontját az indoklás közzétételéről. A jogszabály tervezetének indoklásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint a Jat. 20. § szerinti egyeztetési kötelezettségről. (Jat. 18. § (1) és (2) bekezdés). Nyilvánvalóan az ÉKM Rendelethez fűzött indoklás és a hatásvizsgálat teljesen figyelmen kívül hagyja a Jat. elvárásait és csupán egy önkényes kijelöléssel indokolja a jogszabály létrejöttét.

30. A sérelmezett rendelkezések tartalmilag az alábbiak:

- Az ÉKM rendelet preambuluma a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (a továbbiakban: „Vtv.”) 3/B. § (7) bekezdésében, valamint az azt konkretizáló 88. § (2) bekezdés 37. pontjában kapott felhatalmazásra hivatkozik, azonban a lentebb kifejtettek szerint a valóságban túlterjeszkedik azon.

- Az ÉKM rendelet 1. §-a – és az ITM Rendelet ezt átvevő 3. § (1) bekezdése – látszólag a Vtv. 3/B. § (7) bekezdésében felsorolt adminisztrációs megfelelési, illetve ellenőrzési feladatok ellátására jelöli ki a KTI Nonprofit Kft.-t, azonban a lentebb kifejtettek szerint a valóságban a

⁶ <https://kormany.hu/dokumentumtar/24-2019-viii-14-itm-rendelet-modositasarol-szolo-ekm-rendelet>

kijelölés a törvényi felhatalmazásban nem szereplő megfelelőségértékelési, illetve kockázatértékelési feladatok ellátására vonatkozik.

- Az ÉKM rendelet 2. §-a – és az ITM Rendelet ezt átvevő 3. § (2) bekezdésének j) pontja – úgy rendelkezik, hogy az állami vagy európai uniós forrásból megvalósuló vasúti beruházás esetén a KTI Nonprofit Kft.-nek kell lefolytatnia vagy lefolytattatnia az EK hitelesítési eljárást, illetőleg az NSZ hitelesítési eljárást, amivel tartalmilag minden más NoBo és DeBo szervezetet kizár az ilyen feladatok ellátásából.

- Az ÉKM rendelet 2. §-a – és az ITM Rendelet ezt átvevő 3. § (2) bekezdésének j) pontja – úgy rendelkezik, hogy a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzésével kapcsolatos kockázatkezelésre vonatkozó eljárásokat a KTI Nonprofit Kft.-nek kell lefolytatnia vagy lefolytattatnia, amivel tartalmilag minden más AsBo szervezetet kizár az ilyen feladatok ellátásából.

31. A támadott rendelkezések következményeként egy mindeddig többszereplős verseny piac – az EK-hitelesítés, az NSZ-hitelesítés és a vasúti beruházások kockázatértékelésének magyarországi piaca – egyszereplőssé vált, hiszen az ÉKM Rendelet – a KTI Nonprofit Kft. kivételével – minden más szereplőt kizorított. Ennek oka, hogy Magyarországon olyan infrastruktúrafejlesztésre irányuló vasúti beruházások, melyek esetében szükséges az európai átjárhatósági műszaki előírások teljesülését igazolni, kizárólag az ÉKM Rendelet szövegében említett finanszírozási konstrukciók egyikében valósulnak meg: *„állami beruházás formájában vagy állami, európai uniós forrásból vagy állami kezességvállalás melletti hitelfelvétellel vagy kormányhatározatban nevesített kiemelt beruházásként, illetve kötőpályás közlekedést érintő önkormányzati beruházásként”*. Ez azt jelenti, hogy a támadott rendelkezések az EK-hitelesítési feladatokat szükségessé tevő vasúti beruházások túlnyomó többségét érinti, a jogszabály szövege alapján immár ezek mindegyikében kizárólag a KTI Nonprofit Kft. jogosult eljárni.

32. Panaszos a fenti állítás bizonyítása céljából 8. számú mellékletként becsatolja az Építési és Közlekedési Minisztérium, mint Ajánlatkérő (a továbbiakban: Ajánlatkérő) által EKR001690622023 (TED 2023/S 206-649813) hivatkozási számon indított *„NoBo DeBo hitelesítési eljárás lefolyt. - Iváncsa”* tárgyú, hirdetménnyel induló uniós nyílt közbeszerzési eljárásban az Ajánlatkérő által 2024. június 21. napján a panaszosnak megküldött Összegezést, melyben az Ajánlatkérő arra hivatkozással minősítette eredménytelennek a közbeszerzési eljárást, hogy – az Összegezésben írtak szerint – az Ajánlatkérő *„a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye”*. Az Összegezésben írtak szerint ennek oka, hogy az ÉKM Rendeletben foglalt támadott rendelkezés *„hatályba lépését követően ezen tevékenységeket vagy maga a KTI Nonprofit Kft. látja el, vagy mással végezteti el. A rendelet a kihirdetését követő ötödik napon, azaz 2024. június 4. napján lépett hatályba, ezzel az ÉKM mint Ajánlatkérő EK (NoBo) és NSZ (DeBo) hitelesítési eljárás lefolytatására irányuló beszerzési igénye megszűnt.”*

33. A becsatolt Összegezés szövege alapján nem férhet kétség ahhoz, hogy az Építési és Közlekedési Minisztérium mint ajánlatkérő – és vélhetően a jövőben más hasonló tárgyú közbeszerzési eljárásokban a további ajánlatkérők – úgy értelmezik a támadott rendelkezéseket, hogy az alapján közpénzből megvalósuló vasúti beruházások esetén kizárólag a KTI Nonprofit Kft. láthat el a helyhez kötött vasúti alrendszerek átjárhatóságával kapcsolatos EK-hitelesítési, illetve NSZ-hitelesítési feladatokat. A támadott rendelkezések szövege alapján kétségtelenül ezzel azonos módon fog sor kerülni az AsBo szervezetek által elvégzendő kockázatértékelési feladatokra is.

34. A fenti II. részben közölt adatsorokból kitűnően a támadott rendelkezés nemcsak a panaszost, de rajta kívül a szintén NoBo, DeBo és AsBo minősítéssel rendelkező [REDACTED] és minden egyéb, az Európai Unió más tagállamában székhellyel rendelkező megfelelőségértékelő szervezetet is kizár az érintett piacokról. Ez egyúttal a piac megrendelői oldalán jelenlévő szereplőket is megfosztja attól az EU Irányelv 15. cikkének 1. bekezdésében foglalt joguktól, hogy az általuk választott megfelelőségértékelési szervezetet kérjék fel az EK-hitelesítési feladatok ellátására. A KTI Nonprofit Kft. kötelező érvényű kijelölése ugyanis azt eredményezi, hogy a kérelmezőként eljáró szervezetek nem választhatnak ár, minőség, piaci hírnév és egyéb szempontok szerint, hanem csak a támadott rendelkezésekben meghatározott szervezettel, az az által egyoldalúan meghatározott feltételek szerint végezethetnek el a hitelesítési, illetve kockázatértékelési feladatokat.

V. A vállalkozás szabadságához fűződő jog sérelme

35. A támadott rendelkezések egyrészt abból az okból is alkotmányellenesek, hogy lényegében megfosztja a szabad vállalkozási tevékenység lehetőségétől a KTI Nonprofit Kft.-n kívüli mindegyik, a vasúti közlekedéssel összefüggő tanúsítási és kockázatértékelési feladatok piacán működő vállalkozást, így a panaszost is.

36. Amennyiben ugyanis a támadott rendelkezések változatlan formában hatályban maradnak, a [REDACTED] tevékenységi köréből adódóan nettó árbevételének átlag 96,40%-tól esik el, amely óhatatlanul a vállalkozás megszűnését vonja maga után a fenti II. részben leírtak szerint.

37. Magyarország Alaptörvényének I. cikk (3) bekezdése értelmében „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

38. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése kimondja: „Magyarország gazdasága az értékt teremtető munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”.

39. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján „mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”

40. Az Alaptörvény indokolása a jog mögöttes (érték)tartalmára a következőkkel hívja fel a figyelmet: „Az Alaptörvény mindenki számára adotttnak tételezi azt a lehetőséget, hogy maga döntsön arról, mely hivatás gyakorlásával kívánja – a megfelelő ismeretek birtokában, a hivatás gyakorlásához szükséges feltételek teljesítése mellett – képességeit kibontakoztatni és a megélhetéshez szükséges javakat elérni. Ugyancsak elismeri az arra való jogot, hogy bárki önállóan vagy másokkal társulva vállalkozási formában végezze a fenti tevékenységeket, vegyen részt a gazdasági életben.”

41. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alapján „mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak

kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

42. Az AB gyakorlatában kialakított szükségességi-arányossági teszt alapján „[a]z állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. **Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.**” [30/1992. (V. 25.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.]

43. Az AB gyakorlata szerint a vállalkozáshoz való jog alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást⁷ {vö. 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítve: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]}.

44. Az AB gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ezen korlátozások alkotmányossága ugyanakkor más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is eltérő a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. **A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív).**

45. **A vállalkozáshoz való jog mint alapjog védelmi köre tehát egyaránt kiterjed a piacra lépésre (egy adott vállalkozási tevékenység szabad „választására”, a vállalkozóvá válásra és a tevékenység megkezdésére), továbbá egy már megkezdett tevékenység folytatására is.** A szubjektív és a szigorúbban megítélendő objektív – azonban mindkét esetben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt teszt szerint elbírálandó – korlátok különbözősége pedig alapvetően abban áll, hogy **a szubjektív feltételek teljesítése elvileg bárki számára lehetséges, míg ehhez képest objektív korlátok alatt a vállalkozni kívánó személyétől független előírásokat kell érteni.**⁸

46. Már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozat IV/3. pontjában rögzített az Alkotmánybíróság a vállalkozás jogát mint valódi alapjogot. „Az Alkotmánybíróság már korábban feltétlen alkotmányos követelménynek minősítette, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. (ABK 1993. október, 397.) Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett numerus clausus éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden

⁷ A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat indokolásában [289]

⁸ 3/2020. (I. 3.) AB határozat

személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni.” A panaszos álláspontja hogy egy adott, korábban több vállalkozás versenyével jellemzett piacon az az ÉKM rendelet által megvalósított döntés, hogy az állam egy meghatározott szereplőt jelöl ki az összes feladat ellátására, súlyosabb az AB határozatban említett numerus clausus-nál. **A zárt számba elméleti lehetőségként még be lehet kerülni, azonban egy szolgáltató nevesítése esetén a korábban az adott piacon működő összes többi vállalkozás kénytelen beszüntetni a tevékenységét.**

47. A 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat 79. bekezdésében az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a vállalkozás, foglalkozás gyakorlásához fűződő jog korlátozásának minősül az, ha a kifogásolt jogszabályhelyek eredményeképpen a panaszosok korábban folytatott gazdasági (jövedelemszerző) tevékenysége tiltottá válik, vagy a korábbihoz képest jóval szűkebb körben folytatható. Az AB megállapította, hogy ezzel a törvényhozó beavatkozott a panaszosok foglalkozáshoz és vállalkozáshoz való alapjogába. A 81. bekezdésben alapelvei elmondta ki, hogy „az alapjog védelmi tartományába tartozó bármely magatartásba vagy jogi helyzetbe beavatkozó norma alapjogi igazolásra szorul.” A 82. bekezdés e tekintetben megerősíti a hivatkozott szükségességi-arányossági mérce alkalmazásának követelményét. Az adott ügyben ugyan az Alkotmánybíróság igazoltnak látta a korlátozás szükségességét, ugyanis a közutak mentén elhelyezett reklámtáblák a közlekedést akadályozhatják vagy akár veszélyeztethetik is.

48. A jelen ügy annyiban párhuzamot mutat a fenti AB-döntésben foglaltakkal, hogy az ÉKM rendelet eredményeképpen a panaszos gazdasági tevékenysége megszűnik, vagy a korábbihoz képest jóval szűkebb körben folytatható, hiszen a közpénz felhasználásával megvalósuló (vagyis lényegében az összes) vasúti beruházásokkal kapcsolatos tanúsítási feladatokat kizárólag az ÉKM rendelet által kijelölt állami szereplő végezheti a jövőben. Lényeges eltérés azonban, hogy míg a közutak melletti reklámhordozók esetében az Alkotmánybíróság tudott azonosítani olyan alkotmányosan védendő értéket, amelynek védelme az adott esetben alátámasztotta a korlátozás szükségességét, úgy az EK-tanúsítási, NSZ-tanúsítási és AsBo feladatok kapcsán ilyen védendő érték nem fedezhető fel. Sőt, az alkalmazandó európai uniós irányelv és a nemzeti jogi szabályok (Korm. rendelet 10. §) kifejezetten a kérelmezők választási lehetőségéről rendelkeznek, így 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendeletben bevezetett korlátozás nemhogy alkotmányosan védendő értéket nem szolgál, de még egyéb módon is ellentétes az Alaptörvénnyel és az uniós jogi normákkal.

49. A 10/2024. (V. 10.) AB határozat 29. bekezdésében az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „az Alaptörvény már az Alapvetések között, az M) cikk (1) bekezdésében említi a vállalkozás szabadságát. Ez az alkotmányos alapelv erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert és védett vállalkozáshoz fűződő jogot. Az Alkotmánybíróság 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbeli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához.” A 30. bekezdésben az AB ezt kiegészítette azzal, hogy „a vállalkozáshoz való jog (amely a természetes személyek mellett a jogi személyeket is megilleti) védelmi köre kiterjed a vállalkozó piacra lépése mellett az üzleti tevékenység folytatására is. Ezen alaptörvényi rendelkezés tehát nemcsak a vállalkozás megkezdését, hanem a már megkezdett vállalkozási tevékenységet is oltalomban részesíti {lásd többek között: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat,

Indokolás [30]–[31]; továbbá, 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [37]}}. Az AB értelmezése szerint ez nem jelenti azt, hogy módosíthatatlan lenne a vállalkozási tevékenységre vonatkozó jogszabályi környezet, azonban a módosítást valamilyen észszerű indoknak rendeli alá. Leszögezi ugyanakkor, hogy „a vállalkozási tevékenységet nem lehetetlenítheti el az állam, legfeljebb olyan korlátozásokat vezethet be, amelyek az általános alapjogi teszt alapján igazolhatóak. A korlátozás igazolhatósága tehát a szükségességi-arányossági teszt alapján történik.” Az adott ügyben az AB meg nem engedhető korlátozásnak minősítette, hogy a támadott önkormányzati rendelet a társasház közgyűlésének – az érintett üzlethelyiség tulajdonosa vagy bérlője által nem garantálható – jóváhagyásától tette függővé azt, hogy folytatható-e szeszesital-árusítás egy nem lakáscélú társasházi ingatlanban.

50. A fent kifejtett alkotmánybíróági gyakorlat alapján a 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelet szükségességi-arányossági tesztel nem igazolható, meg nem engedhető alapjogkorlátozást valósít meg azzal, hogy egy korábbi versengő piac minden más résztvevőjét kizárva egy meghatározott állami szereplőt jelölte ki a vasúti beruházásokkal kapcsolatos EK-tanúsítási, NSZ-tanúsítási és AsBo szolgáltatások nyújtására.

51. Fontos tehát rögzíteni, hogy a támadott rendelkezések egyértelmű módon objektív korlátozást jelentenek az érintett piaci tevékenységek gyakorlására vonatkozóan, hiszen azok mindennemű indokolás nélkül kijelölnek egy konkrétan meghatározott piaci szereplőt egyes olyan hitelesítési és kockázatértékelési feladatok ellátására, amelyet ez idáig más piaci szereplők, így a panaszos is végzett. Az egyedüli piaci szereplő () kijelölése logikusan azt jelenti, hogy a támadott rendelkezések minden más szereplőt korlátoznak abban, hogy NoBo vagy DeBo szervezetek által egyébként nyújtható szolgáltatást nyújtson állami vagy európai uniós forrásból megvalósult vasúti beruházással – vagyis lényegében az EK-hitelesítést, NSZ-hitelesítés igénylő vasúti beruházások összességével – összefüggésben, valamint abban, hogy AsBo szervezetek által egyébként nyújtható kockázatértékelési szolgáltatást nyújthasson bármilyen formában. Érdemben tehát a támadott rendelkezések objektív korlátozást jelentenek, melyek anélkül tiltják ki a panaszost és a KTI Nonprofit Kft.-n kívüli összes más vállalkozást az érintett piacról, hogy azoknak lehetőségük lenne észszerűen meghatározott feltételek teljesítésével azon a piacon bent maradni. Vagyis lényegében az eddig jogszerűen üzőtt, évek alatt súlyos anyagi és szellemi befektetésekkel létrehozott vállalkozási tevékenységük beszüntetésére készíti őket.

52. A jogszabályi – nem törvényben, hanem miniszteri rendeleti szinten bevezetett – változások nem jelölnek meg olyan kiemelt alapjogra visszavezethető célt, amely a korlátozást indokolná, míg a rendelkezéssel a KTI Nonprofit Kft.-n kívüli piaci szereplők hátrányos megkülönböztetést szenvednek el, és objektív okokból be kell szüntetniük az eddigi tevékenységüket.

53. Mivel korábban az Irányelvnek megfelelően több piaci szereplő részvételével működő EK-hitelesítési rendszer megfelelően biztosította a jogszabályi elvárások szerinti feladatok ellátását, belátható, hogy egyetlen piaci szereplő kijelölése különös ok nélkül nem minősül szükséges alapjogi korlátozásnak. A szükségességi-arányossági teszt alkalmazása kapcsán látható, hogy a korlátozás szükségessége mellett semmilyen érv sem szól, így a korlátozás arányossága nem is értelmezhető.

54. Az AB azon, a vállalkozás szabadságát érintő korlátozásokat jogosnak elismerő döntéseihez képest ezért lényeges különbség, hogy jelen ügyben nem áll fenn semmilyen olyan közérdekű, valamilyen alkotmányosan védett alapjog garantálása, ami a szükségességi-arányossági teszt alapján bármilyen korlátozást indokolna. Ennélfogva a vállalkozáshoz való jog korlátozása – mely a fenti objektív alapokon megállapítható – önmagában vizsgálendő, mint a panaszos és az érintett piac más szereplőinek Alaptörvényben foglalt jogát érintő önkényes korlátozás.

55. Az AB korábban az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadta el az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított jogvédelmi szintet. {61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 321.; később: 22/2013. AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]}.

56. A tulajdonhoz való joggal összefüggésben az AB úgy érvelt, hogy „*az Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével*”. {64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373., megerősítette a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]}.

57. Ennek megfelelően hivatkozunk az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára, különösen a Vékony kontra Magyarország (65681/13) ügyben 2015. január 13-án hozott, a tulajdonhoz való jog sérelmét megállapító ítéletre. Ennek az alapjogvédelmi szintnek az AB számára is irányadónak kell lennie döntése során. Ennek értelmében a tulajdonvédelem a javak békés élvezetére terjed ki, nem pusztán a polgári jog szerinti tulajdonra, és a védelmi körébe tartozik – vagyoni értékkel bír – a vállalkozás vevőköre, üzleti jó hírneve, goodwill-je, ismertsége, valamint az üzleti tevékenység folytatására vonatkozó engedély is. A panaszos a 3/2020. (I. 3.) AB határozatban szereplő vállalkozáshoz hasonló helyzetben van, és a jogszabályváltozás azt eredményezi, hogy az évek alatt felépített gazdasági egzisztenciáját, megélhetésének alapját teljesen elveszítheti, hiszen a jelentős befektetéssel megszerzett NoBo, DeBo és AsBo minősítése, referenciái és szakember-állománya a magyarországi piacon értéktelenné válnak, mindennemű alkotmányos indok és kártalanítás nélkül.

58. Hivatkozunk végül arra, hogy az AB gyakorlata is elismeri a jogosult által bevezetett és gyakorolt, rendszeres jövedelmet biztosító rendszeres keresőtevékenység tulajdoni védelmét [lásd különösen: 27/1999. (IX. 15.) AB határozat], és például a pénznyerő automaták működtetésével kapcsolatos üzleti tevékenységet is a tulajdonvédelem körébe esően értékelte [26/2013. (X. 4.) AB határozat], amit megerősített a Luxemburgi Bíróság C-98/14. számú előzetes döntéshozatali eljárásban.

59. Mind az AB, mind a strasbourgi ítélezési gyakorlat szerint az államnak, illetve a jogalkotónak kell bizonyítania azt, hogy milyen közérdekből kerül sor a tulajdonhoz való jog korlátozására, és azt is, hogy a korlátozás mértéke arányban áll az elérni kívánt előnyökkel. Ahogy az AB megfogalmazta: „*a közérdek miatt fennálló szükségesség bizonyítása a normaalkotó felelőssége*.” [50/2007. (VII. 10.) ABH.] Mindez a tulajdon szociális funkciójával, a tulajdon társadalmi felelősségével áll összefüggésben, ez az az elv, amely a tulajdonhoz való jog korlátozását hivatott megalapozni, és jelen ügyben egyáltalán nem látszik, hogy mi az a közérdek, ami miatt a jogalkotó – egyébként az eljárási szabályok megszegésével – korlátozással él. **A fentiek alapján álláspontunk szerint alaptörvényellenes a jogalkotó által bevezetett korlátozás.**

VI. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja a tulajdon védelméhez

62. Az Emberi Jogok Európai Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének - az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezményhez – 1. cikke nevesíti a tulajdon védelméhez fűződő okokat. Ennek értelmében a „*minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához*. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.”

63. Ezen rendelkezés alapján megvizsgálva a panaszossal szembeni korlátozásokat, megállapítható, hogy a jogalkotási eljárások folyamán megsértették ezen elvet. Ahogy a fentiekben kifejtésre került, a jogalkotó nem hivatkozott semmilyen valós közérdeki vagy törvényi feltételre, amire tekintettel kívánja a korlátozni a szóban forgó piaci szegmensben jelenlevő vállalkozások közbeszerzési ajánlattételhez való jogát.

64. Az 1. cikk második bekezdése kifejti, hogy „az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a *javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák*, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.” Álláspontunk szerint a 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelet korlátozó funkciója nem felel meg az egyezmény által felállított követelményeknek. Ugyanis, az a köz érdekével ellentétes, az állami monopóliumok felállítása, egyes piaci ágak – nyomós indok nélkül történő – korlátozása.

65. A strasbourgi ítélkezési gyakorlatban a tulajdon fogalmának tág értelmezése található. Az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében szereplő javak (possessions/biens) fogalma nemcsak fizikai, hanem más típusú javakat is magában foglal. Ez a fogalom független attól, hogy a nemzeti jog hogyan osztályozza a tulajdont.⁹

66. Tulajdonként védendő minden, ami anyagi értékkel bíró eszköznek számít. Az EJEE szerinti tulajdon védelme alá tartozó elemeket taxatíve nem lehet felsorolni - de a vagyoni értékkel bíró jogok, részesedések, valamint a tulajdon használatára és hasznosítására jogosító engedélyek kétségtelenül annak számítanak.

67. A tulajdonkorlátozása körében felmerült közérdekűséget a EJEB tágan értelmezi.¹⁰ A gyakorlat alapján „közérdekűség” tartalma alatt közhasznúság vagy közcélúság értendő. Példaként említhető a városrendezés, földreformok, természeti értékek védelme továbbá az közegészséghez, egészséges környezethez való jog érvényesülése. A bíróságok egyedi mérlegelési körébe tartozik a – pontos definíció hiányában – a közérdekűség megítélése, így annak vizsgálat mindig az egyedi ügyre tekintettel kell elvégeznie.

68. Jelen ügy során felmerült korlátozás, - egy piaci szegmens ellehetetlenítése - nem felel meg a közérdekűség kapcsán felállított követelményeknek. A korlátozás nem érint környezetvédelmi, egészségügyi, szociális vagy infrastrukturális fejlesztési érdekeket.

⁹ Sonnevend Pál; Bodnár Eszter Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja HVG-ORAC 2021, (a továbbiakban: EJEE kommentár)

¹⁰ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

69. Álláspontunk szerint, mivel a közérdekűség nem merül fel a korlátozás kapcsán, annak arányosságának vizsgálata teljességgel szükségtelen. Ennek ellenére a korlátozás kapcsán szükségesnek találjuk megjegyezni, hogy a jogalkotói részről arányosság mellőzésével történt a jogsértő rendelkezés megalkotása. Ahogy a fentiekben kifejtettük a Magyarországon történő vasútfejlesztések szinte csak és kizárólag állami, kormányzati vagy Európai Unió forrásokból - tehát közpénzből - valósulnak meg. Az ilyen forrásokból finanszírozott projektekből való kizárás a teljes piacról való kirekesztést jelenti.

70. Az EJEB a beavatkozást a tulajdon használatára vonatkozó korlátozásként értékeli, ha az a gazdasági tevékenység végzésére jogosító engedély visszavonására vagy ügyfélkör elvesztése a gazdasági tevékenység monopolizálása következtében kerül sor.

71. A strasbourgi bíróság a hasznot hajtó tevékenység végzéséhez szükséges engedélyt az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke által védendő javaknak tekinti.^{11 12} Az EJEB szintén javakként értékelte a bankok által végezhető tevékenységekre jogosító engedélyt, amelynek visszavonása a kérelmező bank felszámolását eredményezte.¹³

72. A fentiekben kifejtett, a panaszos által folytatott hitelesítési tevékenység, - mint EK-hitelesítés szerinti *NoBo*; mint NSZ-hitelesítés szerinti *DeBo* továbbá CSM-RA rendeleten alapuló kockázatkezelés szerinti *AsBo*- engedélynek minősül. Ennek függvényében az általa megszerzett – a feladatok ellátáshoz törvényileg előírt – tanúsítványok a hitelesítési tevékenység során, mint engedély értékelendő. Márpedig a kérelmező engedélye, amely jelentős, közel 100%-os bevételt biztosít számára, a javak körébe sorolható, így a jogszabály általi elvonása az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkébe ütköző jogai közé való beavatkozásnak tekinthető.¹⁴

73. Gyakorlata szerint az EJEB tulajdonként kezeli a kérelmező saját tevékenysége révén kiépített ügyfélkörét, illetve üzleti know-how-t, amely a vagyoni értékű jogokhoz hasonlóan gazdasági értékkel bír.¹⁵

74. Az ügyfelek köre ebben az üzletágban korlátozott. Az ügyfélkör korlátozása nem állami szereplőkre a panaszos esetében 3-4%-ra korlátozná a Társaság jelenlegi ügyfélkörét, tehát 96%-os ügyfélvesztéshez vezet.

75. Amint a fentiekben kifejtésre került, a 2020-2023. éveket magába foglaló időszakban a [REDACTED] nettó árbevételének átlag 96,40%-át az állami forrásból megvalósított infrastrukturális vasúti beruházásokhoz kapcsolódó tanúsítási feladatok adták. A fennmaradó átlag 3-4% árbevétel nem lenne elegendő a vállalkozás fenntartásához. A megfelelésértékelési tevékenységre szigorú európai és hazai jogszabályi előírások vonatkoznak, amelyek maradéktalan teljesítéséhez a szervezetnek kötelezően meghatározott szakmai létszámot szükséges fenntartani. A munkabér, a járulékok, az általános és adminisztratív költségek fedezése nem biztosítható a támadott rendelkezésekkel érintett feladatok ellátása nélkül.

¹¹ VÉKONY v. HUNGARY Application no. 65681/13

¹² TRAKTÖRER AKTIEBOLAG v. SWEDEN Application no. 10873/84

¹³ CAPITAL BANK AD v. BULGARIA; Application no. 49429/99

¹⁴ EJE kommentára

¹⁵ Könyvtár Kft. v. HUNGARY Application no. 21623/13

76. A 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelet olyan változásokat vezetett be, amely befolyásolta a kérelmező és más, a KTI Nonprofit Kft-n kívüli üzleti és pénzügyi érdekeit, ugyanis elvesztették a már megszerzett ügyfélkörüket. Így az állami beavatkozás az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. Cikke alá tartozik, abból is a tulajdonelvonás esetköre alá.

77. Az új szabályozás megakadályozza a panaszost abban, hogy folytassák üzleti tevékenységüket, és ezáltal monopóliumot teremtett az adott piaci ágon. Az ÉKM rendelet szerint a kérelmező teljes ügyfélkörét az KTI Nonprofit Kft veszi át, a kérelmező pedig a rendelet hatálybalépésétől kezdve teljesen kiszorult az Építési és Közlekedési Minisztérium és vélhetően a jövőben más hasonló tárgyú közbeszerzési eljárásokban a további ajánlattevői pozícióból – olyan felhívások esetében, ahol közpénzből megvalósulónak vasúti beruházások – így a jövőre nézve kiszorul a helyhez kötött vasúti alrendszerek átjárhatóságával kapcsolatos EK-hitelesítési, illetve NSZ-hitelesítési feladatokat ellátásának lehetőségéből.

78. Példaként tudjuk bemutatni, hogy a [REDACTED] 2024. szeptemberében már azt tapasztalta, hogy az egyik legnagyobb pályahálózat működtető – az eddigiektől eltérően – elkezdte alkalmazni a 12/2024 (V.30.) ÉKM rendeletben rögzített új eljárásrendet. A rendelet alkalmazásának következménye, hogy a piacon eddig jelenlévő szereplők, mint a [REDACTED] a továbbiakban nem tud sikeresen pályázni uniós, nyílt eljárás keretében meghirdetett közbeszerzési versenyezettetésen. A rendelet alkalmazása ellentétes az uniós, illetve Alaptörvényi rendelkezésekkel ellehetetleníti a Társaság működését.

VII. Jogalkotási hatáskör hiánya

79. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

80. Az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdés szerint „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”.

81. A támadott rendelkezések jogalkotási felhatalmazás hiányában születtek, ugyanis az ÉKM Rendeletben jogalkotásra szóló felhatalmazásként megjelölt Vtv. 3/B. § (7) bekezdése és 88. § (2) bekezdés 37. pontja nem biztosítanak jogalkotási hatáskört a miniszternek *vasúti alrendszerre* vonatkozó EK-hitelesítési, illetve NSZ-hitelesítési eljárás lefolytatására kizárólagosan jogosult szervezet kijelölésére, ahogy arra sem, hogy a vasúti kockázattertelés piacáról kizárjon olyan szereplőket, akik egyébként a CSM-RA Rendelet és a 390/2020. (VIII. 12.) Korm. rendelet alapján jogosultak ilyen tevékenység folytatására.

82. Az ÉKM Rendeletben jogalkotási felhatalmazásként hivatkozott törvényi rendelkezések egészen pontosan az alábbiakat mondják ki:

Vtv. 3/B. § (7) bek „A miniszter látja el – az általa kijelölt szervezet útján –
a) a vasúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatokat,

b) az átjárhatósági rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének átfogó ellenőrzését,

c) a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelés biztosítását,

d) a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzését.”

Vtv. 88. § (2) bek. „Felhatalmazást kap a miniszter, hogy a 3/B. § (7) bekezdésében meghatározott szervezet kijelölését és a szervezet által ellátandó, a vasúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs, az átjárhatósági rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerintegrációjának ellenőrzésére, a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelésének biztosítására vonatkozó, továbbá a vasúti rendszert érintő jelentős változások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat [...]rendeletben állapítsa meg.”

83. Az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján a miniszteri rendeletalkotásnak szigorúan meg kell maradnia a felhatalmazás adta korlátok között, az nem veheti át az alapvető jogintézmények szabályozását, ugyanis annak funkciója a törvények, illetve a Kormány rendeleteinek felhatalmazáson alapuló végrehajtása. Az Alkotmánybíróság a 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat indokolásában egyértelműen leszögezte ezeket a korlátokat:

„[28] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy alkotmányos feltétel, hogy a Kormány tagja csak felhatalmazás alapján (iure delegato) alkothat 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] (...) 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.”

84. A jelen ügyben a támadott rendelkezések önkényesen hivatkoztak a fenti törvényi felhatalmazásra, azonban annak nem lehet olyan tág értelmezést adni, amelybe beleférne a hitelesítési, illetve kockázaterértékelési tevékenységek megrendelésének teljes korlátozása. A felhatalmazó rendelkezések értelmezésére is vonatkozik ugyanis az Alaptörvény 28. cikkéből eredő alkotmánykonform értelmezés kötelezettsége: „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

85. Az Alaptörvény fenti rendelkezése arra kötelez minden állami jogalkalmazó – és jogalkotásra szóló felhatalmazás esetén a delegált jogalkotói hatáskörrel élő – szervet, hogy amennyiben egy jogszabály-szövegnek több lehetséges értelmezés adható, akkor egyrészt az adott jogszabály célját kutató teleológiai értelmezést, másrészt az Alaptörvénynek megfelelő (alkotmánykonform) értelmezést végezzék el. Az Alkotmánybíróság a fent hivatkozott 19/2023. (VIII. 7.) AB határozatának indokolása egyértelművé teszi, hogy a delegált jogalkotásra felhatalmazó törvényi rendelkezések alkotmánykonform módon csak az alábbi korlátok figyelembevételével értelmezhetők:

„[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.

[32] A Jat. alkotmányos jelentőségű elvárást 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 a 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.).”

86. A fentiekből következően a Vtv. 3/B. § (7) bekezdésében és 88. § (2) bekezdés 37. pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezések nem értelmezhetők kiterjesztően, nem érthető bele azokba a hitelesítési és a kockázatértékelési eljárások olyan kiterjedt, a megrendelői és a szolgáltatói oldalon álló szereplők európai uniós jogi aktusokban, törvényben, illetve kormányrendeletben biztosított jogait korlátozó szabályozására vonatkozó felhatalmazás, mint amit a támadott rendelkezéseket alkotó miniszteri jogalkotó nekik tulajdonított.

87. A Vtv. fent idézett rendelkezései szerint a törvényben foglalt jogalkotási felhatalmazás kiterjed az átjárhatósági rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének átfogó ellenőrzésére, azonban nem terjed ki a tanúsítási feladatok ellátásával kapcsolatos szabályok megalkotására. Sőt vasúti alrendszerekre vonatkozóan még csak ellenőrzésre sem ad felhatalmazást a törvény, holott a támadott rendelkezések ezek tanúsítását is a szabályozási körébe vonták. Szintén kiterjed a felhatalmazás a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelés biztosítására, azonban az érdemi megfelelőségértékelési feladatellátás megszervezése nem adminisztrációs kérdés. Végül az AsBo-szervezetek feladatait illetően a felhatalmazás szintén csak a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzésére (vagyis a rendszer egészének a miniszter által kijelölt szerv általi felügyeletének megszervezésére) terjed ki, nem pedig konkrét változtatással kapcsolatos kockázatok – magasabb szintű jogszabályban, európai uniós rendeletben szabályozott módon megvalósuló – értékelésére.

88. A fenti megállapításokat részletezve, a miniszter nem rendelkezik olyan felhatalmazással, amely alapján alrendszerre vonatkozó EK-hitelesítési és NSZ hitelesítési eljárás lefolytatására kijelölhet szervezetet. A Vtv. 3/B. § (7) bekezdésének b) pontjában foglalt felhatalmazás ugyanis csak az átjárhatósági rendszerelemekre és kapcsolódási pontokra vonatkozik. Az „alrendszer” ezeknél tágabb, a 2016/797/EU Irányelv 2.

cikke és a 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 2. § által meghatározott fogalom, mely nem vonható önkényesen a pontosan meghatározott delegált jogalkotási hatáskör alá.

89. Az alrendszer és a rendszerelem fogalmait a 2016/797/EU Irányelv 2. cikke és a 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 2. § határozza meg, ezekből láthatóan két különböző fogalomról van szó:

„alrendszerek”: az uniós vasúti rendszer strukturális vagy funkcionális részei a II. mellékletben foglaltaknak megfelelően;”

„kölsönös átjárhatóságot lehetővé tevő rendszerelemek”: a berendezések olyan elemi összetevői, összetevőcsoportjai, szerkezeti részegységei vagy egésze, amelyeket beszereltek vagy beszerelni terveznek a vasúti rendszer kölsönös átjárhatóságát közvetlenül vagy közvetve meghatározó valamely alrendszerbe, és amelyek magukban foglalják mind a materiális, mind pedig az immateriális javakat.”

Ezt erősíti a Bizottságnak az alkalmazandó EK tanúsítási modulokról szóló 2010/713/EU határozata 2. cikkének 4. pontjában foglalt értelmező rendelkezés is, mely alapján a rendszerelem fogalma materiális és immateriális javakat, például szoftvert egyaránt magába foglal.

90. Az alrendszer és a rendszerelem fogalma tehát egyértelműen különbözik. A Vtv. 3/B § (7) bekezdése nem rendelkezik az alrendszerekről, így a miniszter nem jogosult az alrendszerek tekintetében a rendelet szerinti jogszabályt megalkotni.

91. Az Irányelv által meghatározott jogharmonizáció körében a Kormány mint jogalkotó a 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendeletben magának tartotta fenn a jogot az alrendszerre vonatkozó hitelesítési eljárás szabályainak megalkotására. Arra vonatkozóan, hogy ki végezheti el az EK-hitelesítési eljárást, a Korm. rendelet nem delegálta a jogalkotói hatáskört, hanem konkrét szabályt alkotott a 10. § (1) bekezdésében:

„A járművek forgalomba hozatalához és a helyhez kötött berendezések üzembe helyezéséhez szükséges EK-hitelesítési nyilatkozat kiállítása érdekében a kérelmező felkéri az általa kiválasztott bejelentett szervezetet a 4. melléklet szerinti EK-hitelesítési eljárás elvégzésére.”

92. A delegált hatáskör tovább nem is a hitelesítési eljárás lefolytatására, illetve megszervezésére vonatkozik, hanem a rendszerszintű együttműködésének átfogó ellenőrzésére. Az Irányelv és a Korm. rendelet világosan meghatározza, hogy ki és milyen esetekben köteles EK-hitelesítési, illetve NSZ-hitelesítési eljárás lefolytatására. Ez minden, csak nem a 3/B. § (7) bekezdésében említett „átfogó ellenőrzés”. Azzal ellentétesen ugyanis nem rendszerszintűen, és nem átfogó módon történik, hanem alrendszerenként, amennyiben az adott alrendszer esetében az indokolt (pl.: meglévő alrendszer korszerűsítése vagy új alrendszer üzembe helyezése esetén).

93. Az is a jogalkotásra kapott felhatalmazás túllépését bizonyítja, hogy – amint az a lentebbiekben részletesen ismertetett Irányelv, valamint az annak implementációja keretében elfogadott magyar nemzeti jogi szabályok szövegéből és tartalmából egyértelműen kiderül – az EK-hitelesítés nem „adminisztrációs megfelelést” fed (ilyen kifejezést az EU Irányelv nem is tartalmaz), hanem az Európai Unió vasúti rendszerén belüli átjárhatóságot biztosító érdemi műszaki tevékenységet. Egyértelmű, hogy a Vtv. 3/B. § (7) bekezdésének c) pontja által delegált jogalkotói hatáskörbe utalt adminisztrációs megfelelési feladatok meghatározása nem

terjedhet ki az érdemi EK-hitelesítési feladatok ellátásának megszervezésére, különösen nem az Irányelv és az annak alapján elfogadott nemzeti szabályokkal ellentétes tartalommal.

94. Ugyanez mondható el a bármely kijelölt AsBo szervezet által elvégezhető kockázatértékelési feladatokról. A Vtv. 3/B. § (7) bekezdésének d) pontjában **foglalt felhatalmazás ugyanis nyelvtani értelmezés szerint sem vonatkozik, és rendszertanilag sem vonatkozhat a CSM-RA Rendelet és a 390/2020. (VIII. 12.) Korm. rendelet szabályait felülíró módon egyetlen AsBo feladatok ellátására jogosult szervezet kijelölésére, minden más – egyébként a CSM-RA Rendeletben foglaltak szerint működő, és a 390/2020. (VIII. 12.) Korm. rendelet alapján AsBo szervezatként kijelölt – független kockázatértékelő szervezet kizárása mellett.**

95. A kockázatkezelésre vonatkozó eljárás lefolytatására irányuló kötelezettséget a CSM-RA Rendelet 5. cikke kimerítően szabályozza, azt javaslattevői (pl.: pályahálózat-üzemeltető, vasúti vállalat, gyártó stb.) feladatként határozza meg. A fentiek szerinti alkotmánykonform, az Alaptörvény 28. cikkében elvárt teleológiai megközelítést alkalmazó jogértelmezés szerint a Vtv. 3/B. § (7) bekezdésének d) pontjában *a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzésére* irányuló szabályok megalkotására irányuló jogalkotási felhatalmazásba semmiképpen nem érthető bele tehát magának a kockázatkezelési eljárás szabályainak (ki, mikor, milyen szervezet igénybevételével köteles arra) megalkotására irányuló felhatalmazás.

96. A jogalkotási hatáskörön túlterjeszkedő miniszteri rendeleti szintű jogalkotás ellentétes Jat.-ban foglaltakkal, egyszersmind az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében alkotmányellenes. A Jat. 5. § (1) bekezdése alapján a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A (2) bekezdés a) pontja értelmében nem lehet felhatalmazást adni a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, továbbá jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására.

97. A Jat. idézett szabályaiból következően az építési és közlekedési miniszter rendeletalkotási hatásköre ún. származtatott, felhatalmazáson alapuló hatáskör, mely csak a magasabb rendű jogszabályban adott felhatalmazás keretei között valósulhat meg. Ahogy a fentiekben levezettük, hogy **a támadott rendelkezések ennek ellenére olyan tárgykört – a vasúti alrendszerekkel kapcsolatos EK-tanúsítási feladatokat ellátó szervezet kijelölését – vonták miniszteri rendeleti szintű szabályozás alá, amelyre vonatkozóan a törvényi felhatalmazás nem terjedt ki.**

98. Szintén a Jat. fent idézett szabályaiból ered, hogy a származtatott jogalkotási hatáskör keretében alkotott **miniszteri rendelet nem terjedhet ki az adott tárgykörbe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek megállapítására.** Ezzel szemben a **támadott rendelkezés kötelezett minden, közpénzből vasúti beruházást megvalósító, EK-tanúsítás megrendelésére köteles szervezetet (kérelmezőt), hogy kizárólag a KTI Nonprofit Kft. szolgáltatását vegye igénybe, annak ellenére, hogy őket a vonatkozó EU Irányelv szabályai alapján megilletné a választás joga a NoBo-ként nyilvántartásba vett megfelelőségértékelési szervezetek között.** Ez egyértelműen az adott szabályozási tárgykörbe tartozó jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítását jelenti, mely a jogalkotásra szóló felhatalmazásnak nem lehet tárgya.

99. A felhatalmazás körén túlterjeszkedő miniszteri rendeleti szintű jogalkotás az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányellenességet eredményez. Az Alkotmánybíróság a 45/2007. (VI. 27.) AB határozatban a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai illetményének és egyéb juttatásainak megállapításáról, valamint a folyósítás szabályairól szóló miniszteri rendelettel összefüggésben állapította meg, hogy ugyan a rendelet hivatkozott magasabb szintű jogszabályban található felhatalmazó rendelkezésre, az csak az illetmény megállapítására vonatkozott, azonban a rendelet által a szabályozási körébe vont szabadsággal kapcsolatos szabályokra nem terjedt ki. Az Alkotmánybíróság e körben utalt a saját korábbi gyakorlatára, mely szerint a jogalkotásról szóló törvény normái önmagában abból az okból, hogy azok elfogadásához kétharmados parlamenti többség szükséges, nem váltak alkotmányos szabállyá. Kifejtette ugyanakkor, hogy „Az Alkotmánybíróság [...] az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból eredő jogbiztonság védelme érdekében, illetve más alkotmányos rendelkezések alapján (lásd pl. a jogforrási hierarchiára vonatkozó alkotmányi szabályokat) egyes jogalkotási (a Jat. -ban is szereplő) alapelveket alkotmányos védelemben részesít. [2/2002. (I. 25.) AB határozat, ABH 2002, 41, 56.] A fenti elvi megállapításból következően, illetőleg az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841-842.; legutóbb: 467/B/2005. AB határozat, ABK 2007. január, 69, 71.]. A formai alkotmányellenesség egyúttal a jogállam követelményeinek megsértését is megvalósítja [27/1997. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1997, 122, 127-128.; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 409, 414.]. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy [az érintett rendelkezések] - a felhatalmazás kereteinek túllépése miatt - sérti[k] az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, továbbá ellentétes[ek] a jogforrási hierarchiát tartalmazó 37. § (3) bekezdésével, ezért elrendelte az alkotmányellenes rendelkezéseknek a határozat közzététele napjával történő megsemmisítését.”

100. Ezt a gyakorlatot erősítette meg a 138/2010. (VII. 8.) AB határozat az egyetemes távközlési szolgáltatások megszűnése esetére előírt szolgáltatásnyújtással kapcsolatban: „A Kassza működésére vonatkozó felhatalmazás azonban még kiterjesztően sem értelmezhető akképp, hogy abba beletartozna az egyetemes elektronikus hírközlési szerződés megszűnésének esetére vonatkozó további szolgáltatási kötelezettség előírása. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó a felhatalmazó rendelkezés kereteit túllépte, amikor a támadott jogszabályi rendelkezést megalkotta.”

101. Végül az Alkotmánybíróság közelmúltbeli, többszörösen megerősített gyakorlata is azt igazolja, hogy a felhatalmazáson kívül alkotott rendeleti szintű szabályozás alkotmányellenes. A 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság az alábbiakat fejtette ki:

„[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 jogállam alkotmányi 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]).”

102. A fentiekből eredően azzal, hogy az ÉKM Rendelet jogalkotási felhatalmazás nélkül vonta a szabályozási tárgykörébe a vasúti közlekedés alrendszerével kapcsolatos jogok és kötelezettségek megállapítását, ráadásul azokra vonatkozóan alapvető rendelkezéseket állapított meg, ami a támadott rendelkezések alkotmányellenességét eredményezte.

VIII. A jogbiztonság, ezen belül a normahierarchia és a normavilágosság sérelme

1) A normahierarchia sérelme

103. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése szerint „jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel”.

104. Az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése alapján 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.

105. 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]).

106. Az Alkotmánybíróság a **19/2023. (VIII. 7.) AB határozat indokolásában az alábbiak szerint tisztázta a normahierarchiára vonatkozó alkotmányos követelményeket:**

„[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.

[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 jogállam alkotmányi 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.].

107. A Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése alapján „a járművek forgalomba hozatalához és a helyhez kötött berendezések üzembe helyezéséhez szükséges EK-hitelesítési nyilatkozat kiállítása érdekében a kérelmező felkéri az általa kiválasztott bejelentett szervezetet a 4. melléklet szerinti EK-hitelesítési eljárás elvégzésére.” A Korm. rendelet tehát a kérelmező számára biztosítja a jogot, hogy az általa kiválasztott NoBo-val végeztesse el az EK-hitelesítési eljárást.

108. Ez a rendelkezés megfelel az Irányelv 15. cikk (1) bekezdésében foglalt alábbi szabálynak:

„Az V. fejezetben említett forgalomba hozatalhoz és üzembe helyezéshez szükséges EK-hitelesítési nyilatkozat kiállítása érdekében a kérelmezőnek fel kell kérnie az általa erre a célra kiválasztott megfelelőségértékelő szervezetet vagy szervezeteket, hogy alkalmazzák a IV. mellékletben megállapított EK-hitelesítési eljárást.”

109. A Korm. rendelet fenti, Irányelven alapuló, a választás szabadságát biztosító rendelkezésével egyértelműen ellentétes az ÉKM Rendelet által az ITM Rendelet 3. § (2) bek. j) pontja helyébe ültetett alábbi szabály:

[... a KTI Nonprofit Kft. a következő feladatokat végzi:]

„j) a vasúti közlekedés területén az alrendszer, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének, átjárhatóságának ellenőrzésével összefüggésben [...] amennyiben [...] egy pályaszakasz fejlesztése, bővítése vagy új pályaszakasz megvalósítása állami beruházás formájában vagy állami, európai uniós forrásból vagy állami kezességvállalás melletti hitelfelvétellel vagy kormányhatározatban nevesített kiemelt beruházásként, illetve kötőpályás közlekedést érintő önkormányzati beruházásként kerül megvalósításra, ott lefolytatja vagy lefolytattatja az európai uniós jogi aktusokban és jogszabályokban meghatározott EK hitelesítési eljárást és NSZ hitelesítési eljárást.

110. A miniszteri rendelet tehát lerontja a Korm. rendelet fenti, a kérelmező választásának szabadságát biztosító rendelkezését azzal, hogy a hitelesítési eljárás lefolytatására vagy lefolytattatására kizárólagosan a KTI Nonprofit Kft.-t jogosítja fel. Ez a normahierarchia Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdéséből eredő elvébe ütközik, ami az állandó alkotmánybírósági gyakorlat szerint sérti a jogbiztonságot és így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredő jogállami működés elvárását.

111. A normahierarchia sérelméhez vezet az is, hogy ugyan a magasabb szintű jogforrások egyöntetűen és hangsúlyozottan független szervezetek számára teszik lehetővé a tanúsítási feladatok ellátását, a támadott rendelkezések annak ellenére KTI Nonprofit Kft.-t jelölik ki a NoBo, DeBo és AsBo feladatok ellátására, hogy az érintett

gazdasági társaság jogszabályi és strukturális okokból igazoltan nem tud független szervezetként eljárni.

2) A normavilágosság sérelme

112. Az Alkotmánybíróság több ízben is elvi érveléssel szögezte le, hogy „a jogbiztonság többek között azt kívánja meg, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és hozzáférhető jogszabályok tartalmazzák, illetve a jogalanyoknak tényleges lehetősége legyen magatartásukat a jog előírásaihoz igazítani” [pl.: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.]. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság – működésének kezdeteitől következetesen érvényesített gyakorlatában – a jogbiztonság elemének tekintette a normavilágosság követelményét. Számos határozatában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. [Először: 26/1992. (III. 5.) AB határozat ABH 1992, 135, 142.]. A támadott rendelkezések azonban következő fő szempontok miatt nem felelnek meg a normavilágosság elvárásainak sem, ez okból is súlyosan sértve a jogbiztonságot, ezzel alkotmányellenes helyzetet teremtve: (i) a „kijelölés” és a pontos ellátandó feladatkör mibenlétének meghatározatlansága; (ii) a „függetlenség” magasabb szintű jogszabályban meghatározott követelményének ellentmondó miniszteri rendeleti szintű szabályozás; (iii) önmagának, illetve a magasabb szintű jogszabályok körében meghatározott kiválasztási jognak ellentmondó rendelkezések bevezetése.

113. Az ÉKM Rendelet akként rendelkezik, hogy a „(1) A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 3/B. § (7) bekezdésében meghatározott, a vasúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok ellátásának, valamint az alrendszerek, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködése, átjárhatósága átfogó ellenőrzésének, a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelésének biztosításának, továbbá a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelése ellenőrzésének végrehajtására a **KTI Nonprofit Kft.-t jelölöm ki.**”

114. A normavilágosság szempontjából nem derül ki, hogy a normaszövegben olvasható „kijelölés” milyen normatív, közjogilag releváns tartalommal bír. A jogszabály szövege alapján átfogó ellenőrzést, adminisztratív megfelelés biztosítását, kockázatkezelés ellenőrzését is telepíteni kívánja a jogalkotó a KTI Nonprofit Kft.-re de a hatásköri tartalom mibenléte egyáltalán nem állapítható meg a hivatkozott rendelkezésből és az aligha fakadhat miniszteri rendeletről. Az ilyen „egyszerű”, miniszteri „kijelölés” rendkívül tág teret engedhetne a jogalkalmazás részére, és a túl tág teret biztosító jogértelmezés sérti a jogbiztonságot.

115. A Rendelet 2. § esetében a normavilágosság nem teljesül, mivel egyértelműen nem dönthető el, hogy a jogszabály szerint a KTI Nonprofit Kft. milyen esetben végezheti el az EK hitelesítési eljárást.

116. Az egyik értelmezési lehetőség, hogy kizárólag csak akkor folytatja le az EK hitelesítési eljárást és NSZ hitelesítési eljárást, ha a felhatalmazás alapján az EK és NSZ hitelesítési eljárásokhoz kapcsolódó tanúsítványok ellenőrzését végzi és az ellenőrzés során

megállapítja, hogy adott vonalszakasz nem rendelkezik megfelelő tanúsítvánnyal, vagy az alábbiak vonatkoznak a beruházásra: „*egy pályaszakasz fejlesztése, bővítése vagy új pályaszakasz megvalósítása állami beruházás formájában vagy állami, európai uniós forrásból vagy állami kezességvállalás melletti hitelfelvétellel vagy kormányhatározatban nevesített kiemelt beruházásként, illetve kötöttpályás közlekedést érintő önkormányzati beruházásként kerül megvalósításra*”. Ezen értelmezés szerint kizárólag a már EK-Hitelesített alrendszerek esetében a tanúsítványok ellenőrzése keretében állapíthatja meg, hogy eljárást kell lefolytatnia.

117. A másik értelmezési lehetőség szerint két esetben folytatja le az EK hitelesítési eljárást és NSZ hitelesítési eljárást. Az egyik eset, ha az EK és NSZ hitelesítési eljárásokhoz kapcsolódó tanúsítványok ellenőrzése során megállapítja, hogy adott vonalszakasz nem rendelkezik megfelelő tanúsítvánnyal, a másik - EK és NSZ hitelesítési eljárásokhoz kapcsolódó tanúsítványok ellenőrzése nélkül - egy pályaszakasz fejlesztése, bővítése vagy új pályaszakasz megvalósítása állami beruházás formájában vagy állami, európai uniós forrásból vagy állami kezességvállalás melletti hitelfelvétellel vagy kormányhatározatban nevesített kiemelt beruházásként, illetve kötöttpályás közlekedést érintő önkormányzati beruházásként kerül megvalósításra. Ezen értelmezés szerint minden olyan beruházás esetében, ellenőrzési tevékenység nélkül, amely a felsorolt finanszírozási forma szerint valósul meg, kizárólag a KTI Nonprofit Kft. járhat el.

118. Tehát nem állapítható meg egyértelműen, hogy a KTI Nonprofit Kft. az EK és NSZ hitelesítési eljárásokhoz kapcsolódó tanúsítványok ellenőrzéséhez és nyilvántartásához kapcsolódó a feladat, vagy ettől függetlenül a beruházás finanszírozásának függvényében folytathatja le az EK és NSZ hitelesítési eljárásokat.

119. A Vtv. 3/B. § (7) bekezdése szerint „*A miniszter látja el – az általa kijelölt szervezet útján – a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzését.*”

120. Véleményünk szerint nem egyértelmű a megállapítás, hogy itt a 402/2013/EU 6. cikk szerinti független értékelésről van szó, vagy a 402/2013/EU 17. cikk szerinti kockázatellenőrzésről és vizsgálatokról. Teljesen más a két tevékenység, a 17. cikk általi tevékenység a 6. cikk szerinti AsBo tevékenység lefolytatásának feltétele.

121. Álláspontunk szerint az AsBo kijelölésére a kormány kapott felhatalmazást, ami így a 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendeletnél magasabb szintű jogszabály, így a fentiek alapján még hibás következtetés is lehet, hogy a KTI Nonprofit Kft. végzi az AsBo tevékenységet.

122. Az AsBo a 2016/798/EU rendelet hatálya alá tartozik (a 6. cikk (1) bekezdése nevesíti). A 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 15. § értelmezhető az AsBo-ra is, mivel az (1) bekezdésben így definiálja: „A megfelelőségértékelő, és a **kockázatértékelést végző szervezet** (a továbbiakban: **értékelő szervezet**)” és a többi rendelkezés az értékelést végző szervezetre vonatkoztatja. A **kockázatértékelést végző szervezetnek** definiálja tehát a magyar jog az AsBo-t.

123. Az ellenőrzésre kijelölt értékelő szervezetek a következő, harmonizált szabályok szerinti minőségirányítási rendszert működtetik:

MSZ EN ISO/IEC 7020:2012 Megfelelőségértékelés. Ellenőrzést végző különféle típusú szervezetek működésének követelményei. Az itt rögzített szabályok a következők.

„„A melléklet (előírás)

Az ellenőrző szervezetek függetlenségére vonatkozó követelmények

A1. Az ellenőrző szervezetekre vonatkozó követelmények (A típus)

A 4.1.6. szakasz a) bekezdésben hivatkozott ellenőrző szervezetnek ki kell elégítenie az alábbi követelményeket.

a) Az ellenőrző szervezetnek az érintett felektől függetlennek kell lennie.

b) Az ellenőrző szervezet és annak tagjai nem vehetnek részt olyan tevékenységekben, amelyek az ellenőrzési tevékenységeikkel összefüggő ítéletalkotási függetlenségükkel és tisztességükkel összeférhetetlenek. Nevezetesen, nem vehetnek részt az ellenőrzött tételek tervezésében, gyártásában, szállításában, telepítésében, vásárlásában, tulajdonlásában, használatában vagy karbantartásában.”

2009. évi CXXXIII. törvény a megfelelőségértékelő szervezetek tevékenységéről

„4. § (1) A kijelölt szervezet, annak vezető tisztségviselője, megfelelőségértékelési tevékenységet végző munkavállalója és a kijelölt szervezettel munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló, megfelelőségértékelési tevékenységet végző személy és annak – a Polgári Törvénykönyvben meghatározott – közeli hozzátartozója **nem lehet az értékelt termékek tervezője, gyártója, forgalmazója, üzembe helyezője, vásárlója, tulajdonosa, felhasználója vagy karbantartója, továbbá a felsoroltak képviselője.**”

124. Az Irányelv és a 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet megköveteli a bejelentett szervezet függetlenségét. A Korm. Rend. 15. § (2) bekezdése szerint az értékelő szervezet, annak vezetése és értékelést végző munkatársa nem vehet részt a tervezésben, gyártásban, használatban stb., továbbá általában nem vehet részt a függetlenségét veszélyeztető tevékenységben. Ezt erősíti a 2009. évi CXXXIII. törvény 4. § (3) bekezdésében foglalt általános összeférhetlenségi tilalom, melynek értelmében a kijelölt szervezet nem folytathat olyan tevékenységet, amely veszélyeztetné a megfelelőségértékelési tevékenységekkel kapcsolatos függetlenségét, így különösen nem nyújthat szaktanácsadási szolgáltatást a kijelölt megfelelőségértékelési területen.

125. Álláspontunk szerint a támadott rendelkezésekben tett kötelező kijelölés a KTI Nonprofit Kft. egyéb, jogszabályban megállapított feladatai miatt okoz összeférhetlenséget, amelynek szembetűnő példája a 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet 3. § (1) és (2) bek. e. és g. pontjai, amelyek szerint maga tesz javaslatokat a(z) utólag tanúsítandó) műszaki megoldásokra vonatkozóan, illetőleg az f. pont alapján részt vesz az informatikai rendszerek működtetésében és fejlesztésében. Ez utóbbi szintén része lehet a tanúsítandó alrendszereknek. Vagyis nem érthető, hogy a támadott rendelkezések kapcsán hogyan tud érvényesülni a magasabb szintű (Korm. rendelet 15. §-ában megkövetelt, valamint 2009. évi CXXXIII. törvény 4. §-ban megkövetelt) függetlenség követelménye, amennyiben a támadott rendelkezések alkalmazásának folyamányaként egy olyan testület köteles és kizárólagosan jogosult eljárni, melynek függetlenségét kizárja az, hogy maga tesz javaslatokat olyan vasúti beruházások elvégzésére (pl. alrendszer részét képező rendszerelemnek minősülő informatikai rendszerek beszerzése vagy kialakítása, vagy éppen jelzések kihelyezése), melyekre vonatkozóan utána a beruházó köteles ugyanettől a szervezettől megrendelni a tanúsítási feladatokat.

126. Az Irányelv 31. cikke kiemelten kezeli azt az elvárást, hogy a megfelelőségértékelő szervezetek pártatlan és független módon működjenek.

31. cikk (2) Biztosítani kell a megfelelőségértékelő szervezet, valamint annak felső szintű vezetése és az értékelést végző személyzet pártatlanságát.

(3) A megfelelőségértékelő szervezet, ennek felső szintű vezetése és a megfelelőségértékelést végző munkatársa nem lehet annak a terméknek a tervezője, gyártója, szállítója, beszerelője, vásárlója, tulajdonosa, felhasználója vagy karbantartója, amelyet értékelnek, valamint nem lehet az említett felek meghatalmazott képviselője sem. Ez nem zárja ki az olyan értékelt termékek felhasználását, amelyek a megfelelőségértékelő szervezet működéséhez szükségesek, illetve a termékek személyes célra történő használatát.

(4) A megfelelőségértékelő szervezet, ennek felső szintű vezetése és a megfelelőségértékelést végző munkatársa nem vehet részt közvetlenül e termékek tervezésében, gyártásában vagy kivitelezésében, forgalmazásában, beszerelésében, használatában vagy karbantartásában, és nem képviselheti az ilyen tevékenységben részt vevő feleket sem. **Nem vehet részt olyan tevékenységben, amely veszélyeztetné a bejelentett megfelelőségértékelési tevékenységeikkel kapcsolatos döntéshozói függetlenségét vagy feddhetetlenségét.** Ez a tilalom különösen érvényes a szaktanácsadási szolgáltatásokra.

127. Hangsúlyozandó, hogy a függetlenségre vonatkozó elvárás az Irányelv alapján a kijelölt szervezetekkel (DeBo) szemben is fennáll, így a jogbizonytalanság az NSZ tanúsítás kapcsán is fennáll:

45. cikk

Kijelölt szervezetek

(1) A megfelelőségértékelő szervezetekre vonatkozó, a 30–34. cikkben foglalt követelményeket a 15. cikk (8) bekezdése alapján kijelölt szervezetekre is alkalmazni kell.

A panaszos tevékenységének lefolytatását a 289/2012. (X. 11.) Korm. rendelet kötelezően előírja a NoBo, DeBo, AsBo értékelést az engedélyezési eljárásokhoz, tehát nem csak "uniós elvárás" a független szervezet bevonása, hanem az engedélyezési eljárások során kötelezően benyújtandó igazolás, amely egy alapfeltétel:

„6. §

(2a) * A kérelmezőnek igazolnia kell, hogy

a) a vasúti építmény megfelel az átjárhatósági műszaki előírásokban, a nemzeti szabályokban, a nemzeti előírásban, a nemzeti ajánlásban előírt követelményeknek,

b) a megfelelőségértékelő szervezetek tevékenységéről szóló törvény szerinti tanúsítás megtörtént,

c) – ha azt jogszabály előírja – a kockázatértékelés megtörtént,

1. melléklet

1. * Valamennyi építményre, alrendszerre, rendszerelemre vonatkozóan:

a) igazolni kell a

ab) a **független tanúsító** szervezet tanúsításának megtörténtét,

2. melléklet

1. * Valamennyi létesítményre vonatkozóan: a) igazolni kell aa) a kérelem tárgyát képező létesítmény megfelelését az építési engedélyben foglaltaknak megjelölve az építési engedély és az eltéréseket engedélyező engedélyek számait,

ab) * sikeres műszaki átadás-átvételt követően a megvalósítási tervekre és a megvalósítási tervekkel dokumentált létesítményekre a **független tanúsító szervezet tanúsításának megtörténtét**, valamint – a rendszerintegritási megfelelőségértékelő szervezet által kiállított tanúsítvány benyújtásával – azt, hogy a kivitelezés a rendszerintegritási nemzeti ajánlásban vagy az építési engedélyben jóváhagyott alternatív megoldásban meghatározott feltételeknek megfelel,”

128. Az AsBo tevékenység kapcsán ugyanilyen normavilágossági problémát okoz a KTI Nonprofit Kft. kijelölése és a 390/2020. (VIII. 12.) Korm. rendelet AsBo szervezetek függetlenségére vonatkozó rendelkezése közötti ellentmondás.

129. A 2009. évi CXXXIII. törvény 4. § (4) bekezdése általában a függetlenséget kizáró oknak tekint mindennemű anyagi előny elfogadását. („A kijelölt szervezet, annak vezető tisztségviselője, megfelelőségértékelési tevékenységet végző munkavállalója és a kijelölt szervezettel munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló, megfelelőségértékelési tevékenységet végző személy **nem fogadhat el vagyoni előnyt a megfelelőségértékelési tevékenység eredményében érdekelt személytől vagy szervezettől.**”) A fenti 27. pontban leírtak szerint a NIF Zrt. megszűnése óta az EK- és NSZ- hitelesítési, valamint AsBo tevékenységek ellátására vonatkozó pályázatok fő kiírója az ÉKM. Ugyanakkor az ÉKM egyúttal a KTI Nonprofit Kft. finanszírozását és állami irányítását kizárólagosan ellátó minisztérium is a 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelet és a KTI Nonprofit Kft. SZMSZ-e alapján (Utóbbit 9. számú mellékletként csatoljuk). A támadott rendelkezések tehát e körben is feloldhatatlan ellentmondást hoztak létre, hiszen az említett tevékenységeket a magasabb szintű jogszabályok szerint csak független szervezetek láthatják el, ugyanakkor azok ÉKM mint kérelmező általi megrendelése esetén a támadott rendelkezések olyan szervezetre bízzák azok elvégzését, mely a státusára vonatkozó előírások szerint nem lehet független az ÉKM-től. Ezzel szemben az ÉKM érdekelt fél minden szempontból (engedélyezés, közbeszerzések kiírása és lefolytatása, projekt lebonyolítás stb.) és ezzel az ÉKM rendelet bevezetésével egyértelműen vagyoni előnyhöz jut. Álláspontunk szerint kimutatható, hogy eddig a piacon működő három szervezetnek az átlagos árbevétele a megfelelőségértékelésből egy az egyben a KTI Nonprofit Kft.-hez kerül, ami a teljes árbevétele 75-80 %-os növekedését eredményezi, ezzel gyakorlatilag monopol helyzetbe kerül az érintett piacon.

130. A támadott rendelkezések magasabb szintű jogszabályokkal ellentétesek, tekintettel a 2023. évi LXIX. törvény az állami építési beruházások rendjéről 24. § (1) pontjára is, miszerint „Az állami építési beruházás előkészítésében és megvalósításában résztvevők – a minisztériummal munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személyek kivételével – egymástól függetlenek, egymással sem munkavégzésre irányuló, sem egyéb, a feladataik részrehajlásmentes elvégzését érintő vagy befolyásoló jogviszonyban, sem közös tulajdonosi, sem kapcsolt vállalkozási viszonyban nem állhatnak.” Ezek alapján a KTI Nonprofit Kft. minden olyan törvény alá tartozó szervezettel összeférhetetlen, akiknek a tulajdonosi joggyakorlója az ÉKM, ilyenek többek között a MÁV Zrt., GySEV Zrt. stb.

131. Az Irányelv 15. cikke, az azt implementáló Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése, a Bizottságnak az alkalmazandó EK tanúsítási modulokról szóló 2010/713/EU határozatában előírt tanúsítási modulok részletszabályai mind a kérelmező által „választott” megfelelőségértékelő szervezet eljárását írják elő. Ennek figyelembe vételével szintén nem érthetik a támadott rendelkezések címzettjei, hogy mit jelent a támadott rendelkezésekben foglalt „lefolytatja vagy lefolytattatja” kifejezés. Amennyiben a „lefolytatja” azt jelenti, hogy kizárólag a KTI Nonprofit Kft. végezheti el a megfelelőségértékelési feladatokat, akkor el kell

tekinteniük a fent megjelölt magasabb szintű, ugyanakkor a megfelelőségértékelési eljárás részletszabályait pontosan meghatározó jogszabályok alkalmazásától? Tehát a kérelmező nem „választ”, hanem felkéri a KTI Nonprofit Kft.-t? Az Irányelv 15. és 30-36. cikkeinek (és azok Korm. rendeletbe átültetett szabályainak) megfelelő megfelelőségértékelő szervezet akkor sem láthatná el ezeket a feladatokat, ha azokat tőle megrendelnék? Vagy fordítva, a jogalanyoknak a pontosan meghatározott magasabb szintű szabályozásra tekintettel mellőzniük kell a támadott rendelkezések alkalmazását?

132. Ugyanez a kétség merül fel a „lefolytattatja” szó kapcsán. Ugyan a fenti jogszabályi keret egyértelműen az átjárhatósági alrendszert, illetve rendszerelemet forgalomba hozó, illetve üzembe helyező kérelmezőt kötelezi az EK-hitelesítési eljárás elvégzésére, a támadott rendelkezésekre tekintettel mellőznie kell ezt a kötelezettségét, és a KTI Nonprofit Kft.-re kell bíznia annak elvégzését? Vagy fordítva, a támadott rendelkezések alkalmazásától kell-e eltekintenie, hogy megfeleljen a magasabb szintű szabályozásnak. Szintén nem érthető, hogy a hitelesítési eljárás KTI Nonprofit Kft. által való „lefolytattatása” esetén kit fog terhelni a jogszabályok által meghatározott felelősség az EK hitelesítése eljárás megtörténteért.

133. A fent bemutatott esetkörök egyenként önmagukban is a normavilágosság sérelmét eredményezik. Belátható, hogy több szintű, teleologikus jogértelmezéssel sem „hidalható át” a hatásköri bizonytalanság, a jogszabály generálta összeférhetetlenség vagy az ellentmondó rendelkezés.

134. Az egymással összefüggő jogszabályi rendelkezések normatartalmának megállapítása több szempontú jogértelmező tevékenység segítségével is súlyos bizonytalanságba ütközik, így alkotmányellenessége megállapítható.¹⁶

135. Az Alkotmánybíróság következetes értelmezésében a jogbiztonság sérelme akkor állapítható meg, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. A jogbiztonság sérelmét jelentheti továbbá az is, *"ha a normaszöveg ugyan érthető, de végrehajthatatlan"* [10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 123, 147]". (3041/2021. (II. 19.) AB határozat, Indokolás [25])

136. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében az olyan szabály, *"amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható"* a jogbiztonság sérelmére tekintettel alkotmányellenessé nyilvánítható [ld. 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301.]. Az Alkotmánybíróság értelmezésében megállapítható továbbá a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető [ki] [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 46]. (legutóbb összefoglalóan ld.: 5/2024. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [29])

137. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata alapján *"ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes*

¹⁶ Lásd: 164/2011. (XII. 20.) AB határozat

normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65-66.]" (lásd az Alaptörvény hatálya előtt először: 31/2012. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [25]; legutóbbi döntések például: 24/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [10]; 3098/2016. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]).¹⁷

138. Az Alkotmánybíróság a 19/2023. (VIII. 7.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) rámutatott: "a szabályozásból eredő korlát, hogy a megalkotott rendelet nem lehet a törvénnyel ellentétes. A rendeletalkotásnak további korlátját képezi a Jat. [a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény] 4. §-a, amely 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 miniszeri 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 fentieken 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." (Abh1., Indokolás [29])

139. Az Alkotmánybíróság e döntésében kiemelte azt is, 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." (Abh1., Indokolás [30]) Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá "a delegált jogalkotás alkotmányossági követelményeinek meg nem felelő szabályozás ellentétes jogállamiság, az ebből levezetett jogbiztonság követelményével" (Abh1., Indokolás [32]).

140. Álláspontunk tehát, hogy a bevezetett új szabályok nem felelnek meg a normavilágosság követelményének, ezért mint a jogbiztonságot sértő szabályok alkotmányellenesnek nyilvánítandók.

141. Álláspontunkat alátámasztja az EKR000998732024 számon kiírt [REDACTED] deltavágány építése tárgyú nyílt európai uniós közbeszerzési eljárás is, amelynek 3. kötet 2.31.3. Tanúsítás fejezetében a következő szövegezés szerepel: „A Nyertes Ajánlattevő kötelezettsége a 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet figyelembevételével Ajánlatkérő és/vagy ÉKM által megbízott tanúsító szervezet(ek) részére teljeskörű támogatást nyújtani a

¹⁷ 12/2018. (VII. 18.) AB határozat

413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet szerinti uniós átjárhatósági tanúsítványok megszerzéséhez szükséges Tanúsító Szervezet (Notified Body), valamint Kijelölt Szervezet (DeBo) tanúsítványokhoz és – amennyiben szükséges – AsBo megfelelőség értékelési eljárásaiban a végleges és korlátozás nélküli tanúsítások megszerzésében a megvalósult állapotra a vasúthatósági létesítési engedély (és adott esetben a bejelentésköteles) létesítmények tekintetében.” A hivatkozott bekezdés tartalmazza a támadott rendelkezést, azonban az Ajánlatkérő minden kétséget kizáróan nem nevezi meg a támadott rendelkezésben megjelölt szervezetet, a KTI Nonprofit Kft.-t. Ez a gyakorlat is igazolja, hogy a támadott rendelkezés értelmezése nem egységes, hiszen az ajánlatkérő is nyitottan hagyja a tanúsító szervezet megnevezését. 10. számú mellékletként csatoljuk a hivatkozott közbeszerzési eljárás 3. kötetét.

142. **A fenti érveink – álláspontunk szerint egyenként is – alátámasztják a támadott rendelkezések alaptörvényellenességét, így jelen alkotmányjogi panaszunkkal kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 26. § (2) továbbá a 30. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján szíveskedjen a támadott rendelkezés alaptörvényellenességét megállapítani.**

Az eljárás során kérjük, hogy személyes adataink kizárólag az Alkotmánybíróság számára legyenek hozzáférhetőek.

Budapest, 2024. november 25.

Tisztelettel:

Dr. Rózsa Dániel