



ÉPÍTÉSI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM
KÖZLEKEDÉSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

Dr. Juhász Imre úr
az Alkotmánybíróság elnöke

és

Dr. Bitskey Botond úr
az Alkotmánybíróság főtthkára
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	IV/3609-2/2024	
Érkezett:	2025 FEBR 06.	
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	EGYÉB: <i>Kézben</i>
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1	<i>0</i>	<i>lu</i>

KAT/4/2025/JKNHÁT

Tisztelt Főtthkár Úr!

Az Alkotmánybíróság részére 2024. november 25. napján benyújtott, IV/03609/2024. ügyszámon nyilvántartott alkotmányjogi panasszal összefüggésben tisztelettel az alábbi beadványt terjesztem elő.

I. Az ügy rövid ismertetése

A hivatkozott ügy alapjául szolgáló indítványban az indítványozó - az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszban - 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: Kijelölő rendelet) 3. § (2) bekezdés j) és l) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

A sérelmezett rendelkezések a KTI Nonprofit Kft.-t jelölik ki a vasúti közlekedés területén a magyarországi vasúti hálózat egyes pályaszakaszait érintően az európai uniós jogi aktusokban és jogszabályokban meghatározott EK hitelesítési eljárások és NSZ hitelesítési eljárások lefolytatására, valamint a vasúti rendszert érintő jelentős változásokkal összefüggésben a kockázatkezelésre vonatkozó eljárás lefolytatására azokban az esetekben, ha a beruházások állami vagy uniós forrásból valósulnak meg.

Az indítványozó egy magyar tulajdonú gazdasági társaság, mely a jogszabály hatályba lépését megelőzően több, mint öt éve végzett vasúti hálózattal, beruházásokkal kapcsolatos megfelelőség-értékelési tevékenységet. Előadása szerint üzleti tevékenysége 100 %-ban olyan, a vasúti rendszerrel kapcsolatos tanúsításokat foglal magában, melyre vonatkozóan a sérelmezett rendelkezések súlyos, objektív korlátozást vezetnek be, kizárva őt ezen tevékenységek végzéséből. Álláspontja szerint a támadott rendelkezések sértik a vállalkozás szabadságához fűződő jogot, mert a KTI Nonprofit Kft.-n kívül mindegyik, a vasúti közlekedéssel összefüggő tanúsítási és kockázatértékelési feladatot végző vállalkozást megfoszt a szabad vállalkozási tevékenység lehetőségétől. Az indítványozó rámutat továbbá, hogy a rendelkezéseket jogalkotási hatáskör hiányában alkotta a miniszter, ezért felmerül a közjogi érvénytelenség. Végül előadja, hogy nézete szerint a támadott rendelkezések sértik a jogbiztonságot, mert nem felelnek meg a normavilágosság és a normahierarchia követelményeinek.

II. Az indítvány befogadhatóságának vizsgálata

II. 1. Alaptörvény M) cikk befogadhatóságának vizsgálata

Az Abtv. 26. § (2) a) szerint kivételesen alkotmányjogi panasszal akkor is az Alkotmánybírósághoz lehet fordulni, amennyiben az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében (mivel az közvetlenül a norma ellen irányul) különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert az indítványozó alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az actio popularis-tól {legutóbb például: 3089/2024. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [12]; 3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [21]}.

Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdése az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot {legutóbb például: 3079/2021. (III. 4.) AB végzés, Indokolás [21]}, ekként az alkotmányjogi panasz ezen elemében nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjában támasztott feltételeknek. Az ugyanis kimondja, hogy alkotmányjogi panasszal egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdése nem tartalmaz alapjogot, ekként a jelen indítvány ezen elemében nem felel meg Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszokra is alkalmazandó törvényi feltételének.

Az alkotmányjogi panasz befogadhatóságával összefüggésben rámutatnánk az Alkotmánybíróság 33/2017. (XII. 6.) határozatában foglaltakra, amely szerint „[A]z Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális).” {33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33]–[35]}.

II. 2. Jogalkotási hatáskör hiányának, illetve a normahiearchia és normavilágosság követelményének vizsgálata

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

Az indítvány befogadhatóságának vizsgálatakor szükséges rögzíteni, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság követelménye. „A jogbiztonság pedig az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek” {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]; 9/2022. (V. 25.), Indokolás [28]}.

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kialakított gyakorlata értelmében „a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén.” {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]; 3206/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]; 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [96]}.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem minősülnek Alaptörvényben biztosított jogoknak az Alaptörvény azon rendelkezései, amelyeknek a címzettje nem az indítványozó, ezért arra alkotmányjogi panaszt nem alapítható. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés tekintetében az Alkotmánybíróság már korábban megállapította, hogy az olyan rendelkezés, amelyből Alaptörvényből biztosított jog nem vezethető le {3264/2021. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [28]; 3167/2021. (IV. 30.) AB végzés, Indokolás [23]; 3072/2021. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [13]; 3296/2019. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [24]}

Az indítványban támadott Alaptörvény M) cikk (1) - (2) bekezdése, a B) cikk (1) bekezdése, a 18. cikk illetve a T) cikk (3) bekezdése a fentiekre tekintettel alapjogot nem tartalmaz, így azok alkotmányjogi panasz keretében nem támadhatók.

A fentiek alapján, ezen indítványi elemek tekintetében álláspontom szerint az indítvány visszautasításának van helye. Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság mégis az indítvány érdemi vizsgálata mellett döntene, úgy az alábbiakban adom elő a támadott jogszabályhely Alaptörvénnyel való összhangja melletti érveimet.

III. Az Építési és Közlekedési Minisztérium indítvánnyal kapcsolatos álláspontja

III.1. A KTI Nonprofit Kft. kijelölése

A Kijelölő rendelet 3. § (1) bekezdése a KTI Nonprofit Kft.-t (a továbbiakban: KTI) jelöli ki *a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény* (a továbbiakban: Vtv.) 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.

Ezzel összefüggésben jelzem, hogy a Kijelölő rendelet a *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* (a továbbiakban: ÉKM rendelet) hatálybalépését megelőzően is a KTI kijelöléséről rendelkezett. A korábbi szövegváltozat ugyanis mind az átjárhatósági rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének átfogó ellenőrzését, mind az EK és NSZ hitelesítési eljárások lefolytatását egyaránt a KTI feladataiként határozta meg.

Az ÉKM rendelet egyrészt a feladatot kiegészítette a kockázatkezelés értékelésére (ASBO) irányuló tevékenységgel, másrészt egyértelművé tette, hogy a rendszerszintű együttműködés vizsgálata az alrendszerek tekintetében is feladata a KTI-nek. (Megjegyzendő, hogy a korábbi szövegváltozat sem volt értelmezhető az alrendszerek együttműködésének vizsgálata nélkül, a módosítás célja csupán ennek a hangsúlyozása, világosabbá tétele.) Emellett a KTI kijelölése kapcsán egy hangsúlyos pontosítás és a kijelölés körének korábbi területhez képesti szűkítése történt azzal, hogy egy adott feladat csak azon beruházások esetében kerül a KTI által elvégzésre, amelyek állami beruházás formájában, állami forrásból, európai uniós forrásból, állami kezességvállalás melletti hitelfelvétellel, kormányhatározatban nevesített kiemelt beruházásként vagy kötöttpályás közlekedést érintő önkormányzati beruházásként kerülnek megvalósításra. Ez a feladatszűkítés egyértelműen szabályozza, hogy az említett eseteken kívüli EK és NSZ hitelesítési eljárások nem tartoznak a kijelölés hatálya alá. (pl. járművek, ipari parkok, egyéb magánvasutak).

A kijelölés ÉKM rendeletben történt pontosításának további indoka, hogy kiküszöbölésre kerüljön egy olyan piactorzító és egyben jogszabálysértő gyakorlat, melynek eredményeként több közbeszerzési eljárásban, a benyújtott jogorvoslati kérelmek alapján

az Építési és Közlekedési Minisztérium (a továbbiakban: ÉKM), mint tulajdonosi joggyakorló miatti összeférhetetlenség okán kizárták az ajánlattevők közül a KTI-t. Ezzel – a piac által hallgatólagosan elfogadott – helyzettel a lehetséges ajánlattevői körből pont a Kijelölő rendelet szerinti feladatellátó, a KTI került kizárásra. Mindez azt eredményezte, hogy az ÉKM által a kijelölést érintő tárgyak tekintetében kiírt közbeszerzési eljárások nyertes ajánlattevőjeként mintegy 90%-ban ugyanazon piaci szereplő került kihirdetésre.

Az ÉKM releváns nyilvántartást vezető szervezeti egységének rendelkezésére álló adatok szerint mindössze 5 szervezet, valamennyi érintett alrendszer tekintetében pedig (a KTI-vel együtt) csupán 3 hazai szervezet rendelkezik „notified body” azaz „bejelentett szervezet” (a továbbiakban: NoBo) jogosultsággal. NoBo feladatok tekintetében jogosult eljárni bármely olyan szervezet, amely bármely tagállam vasúti hatóságánál NoBo bejelentéssel rendelkezik, és a NANDO adatbázisában szerepel. A gyakorlatban elvétve fordul elő, hogy nem magyar hatóságnál bejelentett NoBo szervezet a kijelölés tárgyát érintő területen ajánlattevőként jelentkezzen. A „designated body” azaz „kijelölt szervezetek” (a továbbiakban: DeBo) tekintetében szintén 5 szervezet, ebből valamennyi érintett alrendszer tekintetében a KTI-vel együtt 3 szervezet rendelkezik jogosultsággal. A 3 szervezet közül 1 általános kizárása önmagában piactorzító hatást eredményez; az egyébként is kevés szereplős piacon egy szereplő kvázi monopóliumot szerzett. Ezt a helyzetet a jogalkotónak a tárgyi módosítással kellett kezelnie.

III.2. A vállalkozás szabadságához fűződő jog sérelme

Az indítványozó véleménye szerint a Kijelölő rendelet támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében és az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadságával.

Az Alaptörvény szerinti, a vállalkozás szabadsága elvének, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jognak, mint alapjognak nem része a gazdaságos működés feltételeinek, a gazdasági eredményességnek biztosítása. A vállalkozás szabadságának elvével és a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vállalkozáshoz való jog, mint alapjog, azt jelenti, hogy Alaptörvényben biztosított jog a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység folytatása. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[a] vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti”, illetve, hogy „[a] vállalkozás joga annyit jelent, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást” {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás: [176]}.

Az Alaptörvény M) cikke szerinti vállalkozás szabadsága elve, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog, mint alapjog ugyanakkor nem biztosít alanyi jogot a gazdasági szereplők által preferált tevékenység végzéséhez. Az Alkotmánybíróság más határozataiban arra is rámutatott, hogy „az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog sem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás vagy tevékenység végzéséhez {legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27]}”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XII.

cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {például: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sem értelmezhető akként, hogy az államnak lehetővé kellene tennie a vállalkozás keretében végezhető tevékenységek körének további bővítését, arra az érintetteknek sem alanyi joguk, sem pedig az Alaptörvény által védett elvárásuk nem lehet” [14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [64]].

Az Alkotmánybíróság 3002/2020. (II. 4.) AB határozatában megállapította, hogy „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168; megerősítette legutóbb: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]; 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [36]; 3004/2024 (I. 12.) AB határozat, Indokolás [49]; 3323/2024 (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [142]}.

A 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése mellett az M) cikk (1) bekezdésére is kiterjedően szögezte le, hogy „a vállalkozáshoz való jog alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. [...] A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat Indokolás [154]; 3004/2024 (I. 12.) AB határozat, Indokolás [49]; 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat, Indokolás [142]}.

A fentiekben bemutatott alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítható, hogy a vállalkozás joga nem korlátozhatatlan alapjog, ugyanis senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozáshoz. A vállalkozás joga annyit foglal magában, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

Az indítványozó állítása a fentiek alapján nem megalapozott, az alábbiak szerint.

Az indítványozó saját állítása szerint is a vállalkozás szabadságához fűződő jog két esetben sérülhet: ha a jogszabályi rendelkezés a vállalkozási tevékenység megkezdésének objektív korlátját hozza létre, másfelől, ha az üzleti tevékenység folytatását korlátozza.

A megfelelőség-értékelési tevékenység megkezdésének szubjektív feltételeit a közlekedésért felelős miniszter szabályozási feladatkörébe tartozó fogalmazási követelmények tekintetében eljáró megfelelőség-értékelő szervezetek kijelöléséről szóló 60/2011. (XI. 25.) NFM rendelet (a továbbiakban: 60/2011. (XI. 25.) NFM rendelet) szabályozza.

Az indítványozó által kifogásolt ÉKM rendelet a 60/2011. (XI. 25.) NFM rendeletet nem módosította. Aki a 60/2011. (XI. 25.) NFM rendelet követelményeinek megfelel, az megkapja a megfelelőség-értékelő tevékenység végzésére vonatkozó kijelölést. Tehát a megfelelőség-értékelési tevékenység megkezdésének objektív korlátja nincs, illet az ÉKM rendelet sem hozott létre. Amennyiben az indítványozó mind a DeBo, mind az ASBO kijelöléssel, mind pedig a NoBo bejelentéssel rendelkezik és változás a státuszában nem

következett be, úgy a vállalkozási tevékenységének megkezdése vagy ezen tevékenység folytatása nem ütközik objektív korlátba.

Az indítványozó állítása szerint az ÉKM rendelet támadott rendelkezése a megfelelőség-értékelési tevékenységének folytatását korlátozza. Álláspontom szerint, ezzel összefüggésben feltétlenül vizsgálni szükséges az adott tevékenységek tartalmát. A NoBo bejelentés szerint a bejelentett megfelelőség-értékelő szervezet az Európai Unió egész területén végezheti azon, bizottsági végrehajtási rendeletek szerinti megfelelőség-értékelési tevékenységét, amelyre a bejelentés megtörtént. Ez hatalmas piacot, számos piaci lehetőséget és potenciális ügyfelet jelent. Az adott piaci szereplő (így az indítványozó) saját, egyedi üzleti döntése az, hogy ennek az óriási piacnak mekkora szeletével összefüggésben kívánja végezni a tevékenységét. Ugyanez érvényes az AsBo tevékenységekre is.

Bár a DeBo tevékenységek csak a Magyarországon forgalomba hozatalra, üzemeltetésre kerülő termékek, alrendszer, rendszerelemek stb. (a továbbiakban együtt: termékek) megfelelőség-értékelésére vonatkoznak, ezek köre szintén szélesebb, mint kizárólag a vasúti infrastruktúra állami beruházások. Az indítványozó eleve kivette a területből a vasúti járművekhez kapcsolódó megfelelőség-értékelő tevékenységet, de ezen kívül számos más terméket is lehetne említeni, mint például leszorítócsavarok, GEO csavarok, síndilatációs szerkezetek, vontatójárművek villamos fogyasztásmérése, amely termékekre vonatkozó megfelelőség-értékelési tevékenységet a KTI végzett és végez mind a mai napig. Szintén elmondható, hogy az indítványozó saját üzleti döntése, hogy a megfelelőség-értékelési tevékenységek széles spektruma közül mely területen kívánja végezni a tevékenységét.

Megjegyezzük, hogy az indítványozó bevételeinek mindenképpen csökkennie kellett vagy kellett volna, mert 2023. június 6.-ig a vasúti infrastruktúra beruházások egy része felfüggesztésre került. Így tehát kérdés, hogy a beruházások felfüggesztése miatt a panaszos nem kényszerült-e amúgy is a saját vállalkozói döntésének felülvizsgálatára és tevékenységének az állami vasúti infrastruktúra beruházások körén túl is történő végzésére annak érdekében, hogy a bevételei biztosítva legyenek.

Fentiek alapján, a potenciális piac méretére tekintettel nem igazolható és nem is valószínű, hogy az ÉKM rendelet támadott rendelkezései következtében az indítványozó tevékenysége megszűnne, vagy a korábbiakhoz képest jóval szűkebb körben lenne folytatható. A támadott rendelkezések semmilyen formában nem érintik az indítványozó vállalkozás szabadságához fűződő jogát.

III. 3. A miniszteri jogalkotási hatáskör hiánya

Az indítványozó szerint az ÉKM rendelet kiterjesztően értelmezi a Vtv. 3/B. § (7) bekezdése, valamint 88. § (2) bekezdés 37. pontja szerinti felhatalmazást.

Az indítványozó ezen állítása nem megalapozott, az alábbiak szerint.

A Vtv. 3/B. § (7) bekezdés c) pontja kimondja, hogy a közlekedésért felelős miniszter látja el – az általa kijelölt szervezet útján – a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes

körű adminisztrációs megfelelés biztosítását. A kijelölt szervezetnek biztosítani kell a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelést. A Vtv. általános alapelveket rögzít, a feladat tényleges meghatározása pedig a miniszter által megalkotott rendeletben történik.

A Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdés j) pontja a Vtv. 3/B. § (7) bekezdés c) pont szerinti feladatot a következők szerint részletezi: a KTI ellenőrzi, hogy a magyarországi vasúti hálózat egyes pályaszakaszait érintően az európai uniós jogi aktusokban és a jogszabályokban meghatározott EK és NSZ hitelesítési eljárásokhoz kapcsolódó tanúsítványok megvannak-e, és ha nincsenek, vagy nem megfelelőek, valamint új állami beruházás esetén – ahol eleve még nem is lehetnek meg a tanúsítványok - lefolytatja vagy lefolytattatja az európai uniós jogi aktusokban és jogszabályokban meghatározott EK hitelesítési eljárást és NSZ hitelesítési eljárást.

A Vtv. 3/B. § (7) bekezdés c) pont szerinti teljes körű adminisztrációs megfelelés biztosítása nem tud megvalósulni, ha a Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdés j) pontja szerinti jogosultságokat nem kapja meg a KTI. Álláspontunk szerint nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ez a feladat a Vtv. alapján miniszteri feladat, amelyet a miniszter nem az általa vezetett minisztérium, hanem az általa kijelölt szerv útján lát el. Mindezek alapján a KTI a miniszteri feladat végrehajtója. A „lefolytattatja” fordulat pedig éppen azt jelenti, hogy a KTI a piacon megtalálható, a 60/2011. (XI. 25.) NFM rendelet alapján jogosultsággal rendelkező megfelelőség-értékelő szervezeteket vonja be a feladat ellátásába, a hazai és az uniós jog adta keretek között.

Az AsBo nevesítésre kerül a Vtv. 31. § (1d) bekezdésben, a 81. § (17) bekezdésben, a 88. § (1) bekezdés 23. pontjában „kockázatértékelő szervezet”-ként, valamint a Vtv. 88. § (1) bekezdés 23. pontjában „kockázatértékelést végző szerv”-ként is. Ezen felül azonban az általa végzett tevékenység megnevezése csak a Vtv. 3/B. § (7) bekezdés d) pontjában található meg.

A Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdés l) pontja a j) ponthoz hasonlóan úgy fogalmaz, hogy a KTI lefolytatja vagy lefolytattatja a kockázatkezelésre vonatkozó eljárást. Ezt a rendelkezést, a kapcsolódó jogszabályok figyelembevételével szükséges értelmezni. Ez a rész ugyanis - a j) ponthoz hasonlóan - a „lefolytattatja” fordulat miatt azt jelenti, hogy a KTI a piacon megtalálható AsBo szervezeteket vonja be a feladat ellátásába, szintén a hazai és uniós jog adta keretek között. Itt is szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy ez a feladat a Vtv. alapján a miniszter feladata, amelyet a miniszter az általa kijelölt szerv útján lát el. Mindezek alapján a KTI a miniszteri feladat végrehajtója.

A Vtv. 3/B. § (7) bekezdés c) és d) pontja, valamint a Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdés j) és l) pontja mögött az a közérdek húzódik meg, hogy az állami és uniós forrásból megvalósuló vasúti infrastruktúra beruházások esetében a vasúti infrastruktúra használatbavételi engedélyének megszerzéséhez szükséges tanúsítványok megléte biztosított legyen. Számos esetben előfordult a korábbi években, hogy a tanúsítványok nem megfelelőek, hiányosak voltak vagy nem voltak meg. Annak érdekében, hogy ezek a problémák ne utólag – a használatbavételi engedélyezési eljárás megindulásakor – merüljenek fel, szükséges, hogy a miniszter által kijelölt szerv már a projekt indulásától kezdve részese legyen a folyamatnak. A teljes körű adminisztrációs megfelelés biztosítása csak így lehetséges.

Használatbavételi engedély nélkül a vasúti építmények építésügyi hatósági engedélyezési eljárásainak részletes szabályairól szóló 289/2012. (X. 11.) Korm. rendelet alapján az érintett infrastruktúrát vagy ideiglenes használatbavételi engedély megléte esetén lehet használni, vagy korlátozott szintű forgalom bonyolítható le rajta. Azonban ezek időben mind korlátozott megoldások, végső megoldás csak a használatbavételi engedély megszerzése lehet.

A megfelelőség-értékelő tevékenység a beruházás teljes folyamatát le kell, hogy fedje. A beépítésre kerülő elemek utólagos kibontására, a megfelelőségük utólagos ellenőrzésére ugyanis nincs lehetőség, ezért a tanúsítványok meglétének utólagos ellenőrzése önmagában nem felel meg a Vtv. 3/B. § (7) bekezdés c) pontja szerinti teljes körű adminisztrációs megfelelés biztosítása miniszteri feladatnak. Azt csak a Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdés j) pontja szerint, a teljes folyamatot vizsgálva (a tervezéstől kezdve a műszaki átadás-átvételig) lehet értelmezni.

Minderre tekintettel, álláspontunk szerint nem merül fel a miniszteri jogalkotási hatáskör hiánya.

III.4. A jogbiztonság, ezen belül a normahierarchia és a normavilágosság sérelme

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések sértik a jogbiztonság követelményét, ezen belül a normavilágosságot és a normahierarchiát.

Az indítványozó ezen állítása nem megalapozott, az alábbiak szerint.

A Vtv. 3/B. § (7) bekezdés c) pontja, valamint a Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdés j) pontja összhangban áll a vasúti rendszer kölcsönös átjárhatóságáról szóló 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 413/2020 (VIII. 30.) Korm. rendelet) 10. § (1) bekezdésének rendelkezésével.

A 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerint a kérelmező felkéri az általa kiválasztott, bejelentett szervezetet. A kiválasztás formája nincs meghatározva, az akár miniszteri rendelet is lehet. Állami vasúti infrastruktúra beruházások esetén az ÉKM jár el. Az ÉKM a miniszteri rendelet szerint kiválasztja a szervezetet, amelynél az eljárást a vonatkozó jogszabályok alapján kérelemmel kell kezdeményeznie. A kérelem minősül a 413/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerint felkérésnek. A Korm. rendeletet nem önmagában, hanem a többi jogszabállyal együtt kell értelmezni. Korm. rendelet nem lehet ellentétes törvénnyel. A Korm. rendelet 10. § (1) bekezdésének nem lehet olyan értelmezését adni, amely a Vtv. 3/B. § (7) bekezdésének c) pontja szerinti miniszteri feladat ellátását ellehetetlenítené.

A Vtv. 3. § (7) bekezdése alapvető rendelkezéseket tartalmaz, a feladatok részletezése a Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdésében történik meg. Ebből a szempontból a Kijelölő rendelet 3. § (1) bekezdése csak a Vtv. 3. § (7) bekezdésében meghatározott feladatokat ismétli meg. A kijelölés normatív, közjogilag releváns tartalommal bír, hiszen erre a miniszternek a Vtv. 3. § (7) bekezdése, valamint a 88. § (2) bekezdés 37. pontja szerinti felhatalmazás ad lehetőséget. A feladatok 3. § (2) bekezdés szerinti kibontása nélkül nem lehetne tudni, hogy a KTI-nek milyen konkrét feladatokat kell ellátnia annak érdekében, hogy a Vtv. 3. § (7) bekezdésében foglalt feladatok teljesüljenek. Ha a miniszter ezt a

feladatot a saját szervezete, az ÉKM útján látná el, akkor ezeknek a feladatoknak a kibontása az ÉKM SzMSz-ében, az egyes szervezeti egységeknél kellene, hogy megjelenjen.

A feladatoknak a Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdése szerinti kibontása tehát pontosan a normavilágosság követelménye miatt szükséges, annak érdekében, hogy egyértelmű legyen, milyen konkrét feladatok végrehajtását tudja a miniszter a kijelölt szervezeten számon kérni.

Jelezzük továbbá, hogy az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti száznolcvan napos határidő miatt a Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdése vonatkozásában az alkotmányjogi panasz nem értelmezhető, mivel az 2019. 08. 17-én, ezen belül a j) pont pedig 2020. 12. 28-án lépett hatályba.

A Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdés j) pontjának értelmezése szempontjából a Vtv. 3/B. § (7) bekezdés c) pontjának szövegéből szükséges kiindulni. Ennek alapján csak egy értelmezés lehetséges, mégpedig az, hogy a rendelkezés a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelést hivatott biztosítani. Mindezek alapján az indítványozó okfejtése nem értelmezhető, a Vtv. 3/B. § (7) bekezdés c) pontja nem tesz különbséget a beruházások között, tehát minden beruházásra vonatkozik.

Az indítványozónak a megfelelőség-értékelő szervezetek függetlenségére, pártatlanságára vonatkozó követelmények tekintetében tett megállapításaival kapcsolatban jelzem, hogy a KTI a tevékenységének végzéséhez szükséges engedélyekkel rendelkezik, eddig nem merült fel olyan körülmény, amely szerint a függetlensége, pártatlansága sérült volna. A kérdés emellett véleményünk szerint nem függ össze a Kijelölő rendelet 3. § (2) bekezdésének normavilágosságára vonatkozó felvetéssel, így az alkotmányjogi panasz keretében véleményünk szerint nem értelmezhető.

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az indítványozó által benyújtott kérelmet a befogadhatóság kapcsán előadottakra figyelemmel visszautasítani, illetve – az indítvány érdemi vizsgálata esetén a fentiek alapján – elutasítani szíveskedjen.

Budapest, 2025. január „31 „

Tisztelettel:

Nagy Bálint

