



MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY

miniszter

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 0 2 0 2 2 - 5 / 2023		
Érkezett: 2024 M Á R C 0 4.		
Érkezés módja		
POSTÁN	☒ @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet:	Kezelőiroda:

Tárgy: alkotmányjogi panasz eljárás
Iktatószám: JHÁT-PDF/35/18 /2024.
Hivatkozási szám: IV/2022/2023.

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. §-ának (2) bekezdése alapján, a IV/2022-3/2023. számú végzésben foglalt felhívásnak eleget téve az alábbi nyilatkozatot teszem.

Álláspontom szerint az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések összhangban vannak az Alaptörvény alkotmányjogi panaszban hivatkozott bekezdéseivel.

1. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések

A fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Fémtv.) egyes rendelkezéseit módosító, a légitársaságok hozzájárulásáról és egyes adótörvények módosításáról szóló 2023. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 218. §-a, 219. §-a, 220. §-a, 221. §-a, 222. §-a, 223. §-a, 224. §-a, 225. §-a és 226. §-a.

A fémkereskedelmi tevékenységről szóló 443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) módosításáról szóló 309/2023. (VII. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: MódVhr.).

A fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 245/2023. (VI. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.).

Az indítványozók a kifogásolt jogszabályokat az uniós joggal is ellentétesnek tartják.

2. Az alapügy tényállása és az indítványozók álláspontja a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége vonatkozásában

Az indítványozók az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményeztek. Elsődlegesen a Módtv., a MódVhr., illetve a Kr. rendelkezéseit támadják, hivatkozásuk szerint az Alaptörvényben biztosított joguk sérelme azáltal következett be, hogy e normák módosították a Fémvtv-t és a Vhr-t, illetve a Kr. esetében eltérő rendkívüli jogrendi szabályozást vezettek be. Nézetük szerint fennáll az Abtv. 41. §-ának (3) bekezdésében foglalt feltétel is, ugyanis hiába vesztették hatályukat a Módtv., a MódVhr. rendelkezései, az abban foglaltakat jelenleg is alkalmazni kell, ugyanis e normák a Fémvtv., illetve a Vhr. módosítását is érintették, e normákat jelenleg is a módosítás szerinti eltérő tartalommal kell alkalmazni.

Abban az esetben ha a fenti érveléssel az Alkotmánybíróság nem értene egyet, az indítványozók másodlagosan a Fémvtv., illetve a Vhr. módosított rendelkezéseinek megsemmisítését kérték.

3. Az indítvány befogadhatóságával kapcsolatos álláspont ismertetése

3.1. Az indítvány nem tartalmaz határozott kérelmet

Az indítványozók elsődleges kérelme egyrészt a Módtv. meghatározott szakaszai, másrészt a MódVhr. teljes, illetve a Kr. szintén teljes megsemmisítésére irányul. Az Abtv. 52. §-ának (1) és (1b) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha – többek között – egyértelműen megjelöli a vizsgálandó „jogszabályi rendelkezést”.

A 3054/2013. (II. 28.) AB végzés értelmében „[8] 2.1. Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli - többek között - az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, valamint indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért és mennyiben ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Sem az indítvány, sem annak a kiegészítése nem jelöli meg konkrétan azt, hogy az Nmftv. mely hatályos rendelkezései ütköznek az Alaptörvénybe és miért. Emiatt az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdése e) pontjában foglalt feltételnek”.

A MódVhr. és a Kr. esetében az indítványozók egyetlen jogszabályi rendelkezést sem jelöltek meg, kérelmük általánosságban a teljes jogszabály megsemmisítésére irányul. Az indítvány nem tartalmazza konkrétan azt, hogy a MódVhr. és a Kr. mely hatályos rendelkezései ütköznek az Alaptörvénybe és milyen, alapjogsértés szempontjából releváns okból. Emiatt az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. §-ának (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt feltételeknek és önmagában ezen okból elutasítandó.

A fentiek miatt kizárólag az indítványozók *másodlagos* kérelme vizsgálandó, mely szerint az indítványozók egyrészt a Fémvtv., másrészt a Vhr. konkrétan meghatározott jogszabályi rendelkezései megsemmisítését kérik az Alkotmánybíróságtól.

3.2. A már hatályon kívül helyezett jogszabály megsemmisítésére irányuló kérelem alaptalan

A Módtv., a MódVhr., valamint a Kr. megsemmisítésére irányuló kérelem azon okból is elutasítandó, hogy ezen jogszabályok, illetve a Módtv. esetében annak támadott rendelkezései hatályon kívül helyezésre kerültek.

Közvetlenül hatályosuló normák esetében az indítványozói érintettség fogalmilag a jogszabály hatályon kívül helyezéséig állhat fenn. Ezen okból az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság csak a hatályos jogi rendelkezések vonatkozásában vizsgálhatja „az indítványozó érintettségét és a jogsérelem bekövetkezését”.

„Közvetlenül hatályosuló normák esetében az aktuális érintettség elvileg a jogszabály hatályba lépésétől kezdve annak hatályon kívül helyezéséig állhat fenn, mivel annak a címzettek általi alkalmazása (jogkövetés) ezalatt kiváltja a célzott - az érintett szempontjából jogot korlátozó vagy kötelezettséget telepítő - joghatást.

Ezt a megoldást látszik követni az Alkotmánybíróság is: az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság csak a hatályba lépett jogi rendelkezések vonatkozásában vizsgálhatja az indítványozó érintettségét és a jogsérelem bekövetkezését» (3054/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [6]). A hatályon kívül helyezett jogszabály pedig joghatás kiváltására nem alkalmas, így már nem okozhat jogsérelmet {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [35]-[36]}¹.

Főszabály szerint alkotmányjogi panasszal csak hatályba lépett és még hatályon kívül nem helyezett jogszabály támadható {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat}. Az Abtv. 41. §-ának (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. A jelen ügyben erről nincs szó, illet maguk az indítványozók sem állítanak.

A 3054/2013. (II. 28.) AB végzés szerint „[az] Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság csak a hatályba lépett jogi rendelkezések vonatkozásában vizsgálhatja az indítványozó érintettségét és a jogsérelem bekövetkezését. (...) Eredeti indítványában az indítványozó általánosságban állította az Nmftv. alaptörvény-ellenességét, és konkrét törvényi rendelkezések megjelölése nélkül kezdeményezte az egész Nmftv. megsemmisítését. Hiánypótlásra felhívást követően az indítványozó jogi képviselője továbbra is azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az egész Nmftv.-t visszamenőleges hatállyal semmisítse meg, függetlenül attól, hogy az Nmftv. egyes rendelkezései még nem léptek hatályba, illetve más rendelkezései már nincsenek hatályban” {3054/2013. (II. 28.) AB végzés, Indokolás [6]-[7]}.

Tekintettel arra, hogy a hatályon kívül helyezett jogszabály joghatás kiváltására már nem alkalmas, így már nem okozhat jogsérelmet. Az indítványozók maguk sem állítanak egyetlen tényleges alapjogi jogsérelmet ebben a körben, még az általánosság szintjén sem. Emiatt az indítvány ezen okból sem felel meg az Abtv. 52. §-ának (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt feltételeknek és ezen okból is elutasítandó.

3.3. Az indítványozók közvetlen érintettsége hiányzik

Az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése szerinti törvényes előfeltételek ugyancsak nem állnak fenn. Az alkotmányjogi panasz egyetlen konkrét indítványozó tekintetében sem tartalmaz semmiféle konkrétumot arra vonatkozóan, hogy az adott indítványozónak milyen okból következett be alapjogi jogséreme. Továbbá arra vonatkozóan sincsen – még állítás szintjén sem – tényelőadás, hogy a jogsérelem közvetlenül az indítványban meghatározott jogszabályi rendelkezések alkalmazása vagy hatályosulása okán következett volna be.

Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozók szerepelnek a fémkereskedői nyilvántartásban, nem alapozza meg az indítványozói jogosultságot, érintettséget az ügyben. Az indítványozók még azt sem igazolták semmilyen módon, hogy az általuk sérelmezett jogszabályi rendelkezések hatályba lépésének, valamint az alkotmányjogi panasz benyújtásának időpontjában, illetve egészen a mai napig ténylegesen üzletszerű fémkereskedelmi tevékenységet végeznének.

Az indítványozói jogosultság fennállása akkor igazolt, ha a támadott jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, és ennek

¹ Az alkotmánybírósági törvény kommentárja (Budapest, Pázmány Press, 2022) ad Abtv. 26. § (2) bekezdése

következtében a panaszos alapjogai sérülnek. Ebbe a körbe tartozik, ha a jogszabályt a panaszossal szemben már alkalmazzák vagy olyan helyzet állt elő, amelyben bármikor alkalmazhatják.

Nem állapítja meg az érintettséget az Alkotmánybíróság olyan esetben, amikor a panaszosok általánosan összegezve felsorolják a módosított jogszabályi rendelkezéseket, majd sommásan hivatkoznak arra, hogy a módosított rendelkezések sértik alapjogukat.

Az Alkotmányjogi panasz határozottsága ugyanis azt a követelményt támasztja, hogy a megjelölt jogszabályi rendelkezések mindegyike tekintetében le kell vezetni az alapjogsérelmet.

A 33/2012 (VII. 17.) AB határozat indokolásának [61] bekezdése értelmében „[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”.

A 3/2019. (III. 7.) AB határozat indokolásának [32] bekezdése értelmében „Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat popularis actio-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá)”.

A 3105/2012. (VII. 26.) AB végzés indokolásának [3] bekezdése értelmében „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”.

Továbbá a „saját alapjogában való érintettség azt is jelenti, hogy az indítványozó nem hivatkozhat más személyek alapjogainak sérelmére. „A szakszervezet a tagjai és más személyek nevében nem járhat el, a szakszervezet tagjai önállóan, saját nevükben nyújthatnak be Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmére hivatkozással alkotmányjogi panaszt. A szakszervezet érintettsége csak abban az esetben állapítható meg, ha a támadott jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben az érdekképviselői tevékenységével kapcsolatos jogaira hivatkozik” {3092/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}.²

Jogtudományi álláspont szerint „Külön kérdésként merült fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában, hogy miként alakul az érintettség abban az esetben, ha az indítványozó az egész jogszabályt támadja. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az egész törvény tekintetében az érintettség nem vizsgálható. Amennyiben az indítványozó az általa ténylegesen sérelmesnek talált szabályokat nem jelöli meg, az érintettség nem állapítható meg”.³

A 3121/2013. (VI. 24.) AB végzés (Indokolás [10]-[11]) értelmében „Az indítványozó másrészt az Szjtv.-nek a Módtv. által módosított rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó a konkrét törvényi rendelkezések megjelölése nélkül kezdeményezte megsemmisítést, a módosított rendelkezések összességét "Új szabályozás"-ként kezelte és az "Új szabályozás" egészére, általánosságban állította azok alaptörvény-ellenességét. Az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli - többek között - az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, valamint indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért és mennyiben ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Az indítvány nem jelöli meg konkrétan azt, hogy az Szjtv. mely módosított hatályos rendelkezései ütköznek az Alaptörvénybe, és miért.

² Idézi: Az alkotmánybírósági törvény kommentárja (Budapest, Pázmány Press, 2022) ad Abtv. 26. § (2) bek.

³ Az alkotmányjogi panasz kézikönyve (HVG-ORAC, 290 B/5 oldal, 2015) ad Abtv. 26. § (2) bek.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az "Új szabályozás"-ba olyan módosított rendelkezések is belekerültek, amelyek irrelevánsak az indítványozó által állított jogsérelem-okozás szempontjából. [...] Emiatt az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1) bekezdésének e) pontjában foglalt feltételnek. Továbbá az "Új szabályozás"-ba sorolt valamennyi módosított rendelkezés heterogén jellege miatt nem állapítható meg általánosságban, hogy az indítványozót valamennyi módosított rendelkezés közvetlen alkalmazása vagy hatályosulása az Alaptörvényben biztosított jogaiban érintette volna".

Az alkotmányjogi panasz az indítványozói jogosultság fennállása körében kizárólag általánosságokat tartalmaz, csupán az indítványozók összessége tekintetében, általánosságban állítja, hogy a panasszal támadott jogszabályi rendelkezések közvetlen jogsérelmet okoznak valamennyi indítványozó számára.

Az indítványozói jogosultság fennállását egyenként szükséges vizsgálni, mely – konkrét alapjogi tény- és jogállítások hiányában – a jelen ügyben egyetlen indítványozó esetében sem állapítható meg.

3.4. Az indítvány nem tartalmaz kellően részletes, alapjogi érveléssel ellátott, konkrét indokolást

Az Abtv. 52. §-ának (1b) bekezdésébe ütköző módon az indítvány nem jelöli meg határozottan, hogy a kérelemben felhívott jogszabályi rendelkezések közül konkrétan melyik jogszabályi rendelkezés konkrétan melyik Alaptörvényben biztosított jog sérelmét valósítja meg. Az indítvány ebben a körben kizárólag általánosságokat tartalmaz és nem tesz eleget az Alkotmánybíróság azon indoklási, érvelési elvárásának, amely szerint az indítványozónak egy adott jogszabályi rendelkezés és egy adott, konkrét alapjog sérelme között logikai kapcsolatot kell állítania és azt érveléssel kell bemutatnia.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadálya, ha az indokolás hiányosságai miatt a kérelem nem kapcsolja össze alkotmányjogi szempontból értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a sérelmezett jogszabályi rendelkezéssel {3058/2016. (III. 22.) AB végzés, 3102/2015. (V. 26.) AB végzés, 34/2014. (XI. 14.) AB határozat}.

A 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés értelmében (Indokolás [26]) „Az elégtelen indokolás akadálya az érdemi elbírálásnak, továbbá az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés {3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat}.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az indítvány a határozott kérelem követelményének nem tesz eleget. Az ugyanis terjedelmes volta ellenére egyrészt az R. egészének megsemmisítésére vonatkozó indítványi elem tekintetében, mind pedig az egyes sérelmesnek vélt, indítványozók által kifogásolt rendelkezéseknek az alaptörvény-ellenességét alkotmányjogilag értékelhető indokolás nélkül, csupán általánosságban állítja.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a kifogásolt, sérelmesnek vélt R. egyes rendelkezéseinek megjelölése mellett szintén csupán feltünteti az általa sérülni vélt konkrét alapjogokat, arra vonatkozóan azonban nem tartalmaz indokolást, hogy alkotmányjogi szempontból a támadott rendelkezések az indítványozók alapjogait mennyiben és milyen módon sértik. Az Alkotmánybíróság éppen ezért ezen indítványi elemek vizsgálatát határozott kérelem hiányában nem tudta lefolytatni [lásd: 3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés].

3.5. Az Alaptörvény „Alapvetés” címszó alatti cikkeiben foglalt jogok nem minősülnek alapjogoknak, ezért csak kivételes esetben szolgálhatnak alkotmányjogi panasz alapjául

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]].

A 3006/2024. (I. 12.) AB végzés (Indokolás [21]) értelmében „Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható (3232/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [9]; 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [17]).”

Továbbá „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogállamiság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, a B) cikk (1) bekezdésének sérelmére pedig csak kivételesen (a visszaható hatály tilalma megsértése és a kellő felkészülési idő követelményének sérelme esetén) alapítható alkotmányjogi panasz (lásd például: 3456/2021. (XI. 3.) AB végzés, Indokolás [17]). Jelen esetben azonban megállapítható, hogy az indítványozó nem ezen kivételes esetekkel összefüggésben hívta fel a B) cikk (1) bekezdését. Az alkotmányjogi panaszok ezen elemükben ezért nem felelnek az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja, illetőleg 27. § (1) bekezdés a) pontja követelményének.” (3045/2022. (I. 31.) AB végzés, Indokolás [12]).

A jelen esetben az indítványozók sem a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára, sem a kellő felkészülési idő hiányára nem hivatkoznak. Ezen okból az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvére mint alapjogsértésre alapított panasz érdemi vizsgálat nélkül elutasítandó.

Ugyanez a jogi helyzet az Alaptörvény E), M) és P) cikkei esetében is. Az E) cikk az uniós hatáskörgyakorlási és jogi kérdésekre vonatkozik, az M) cikk Magyarország gazdaságának alapjait határozza meg, a P) cikk pedig a természeti erőforrások védelmét írja elő az állam kötelezettségeként. Ezek nem alapjogok, alkotmányjogi panaszt ezekre a cikkekre alapítani jogszerűen nem lehetséges.

Az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, amennyiben jogszabály hatályosulása az érintett személy vagy szervezet Alaptörvényben meghatározott jogát sérti. Ezek az „Alaptörvényben meghatározott jogok” pedig a római számmal jelölt cikkeken található alapjogok. Az arab számmal és betűvel jelölt cikkek nem tartalmaznak alapjogokat, az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése körében alapjogi sérelemként nem hivatkozhatók.

Bár tartalmilag az indítványozók hivatkoznak a vállalkozás szabadsága mint Alaptörvény XII. cikke szerinti alapjogra, de kizárólag az Alaptörvény M) cikkét jelölik meg, amely a következetes alkotmánybírói gyakorlat szerint nem lehet alkotmányjogi panasz alapja. Alapjog sérelmére kizárólag a Szabadság és felelősség fejezetben foglalt cikkek tekintetében lehet hivatkozni, illetve az Alaptörvény B) cikkére kizárólag visszaható jogalkotás és a kellő felkészülési idő vonatkozásában.

Az M) cikk körében rögzítendő, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egy adott piaci szegmensben történő sikeres vállalkozás biztosítása nem az állam feladata. Szintén nem sérti a vállalkozáshoz való jogot, ha egy adott piaci szegmensben az állam szabályozást vezet be vagy a szabályozást kiterjeszti, egy másik piaci szegmensben vagy annak egy részében pedig a piac liberalizált marad. Ez állami gazdaságpolitikai diszkrécióra tartozó kérdés, amelybe történő beavatkozástól az Alkotmánybíróság a saját gyakorlata szerint – hatáskör hiányában – tartózkodik.

A 3268/2012. (X. 4.) AB végzés értelmében (Indokolás [19]) „Az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdése (az EU joga általánosan kötelező magatartási szabályt állapíthat meg) ugyanúgy nem alapjog, mint a jogállamisági klauzula, azért erre a panaszos alkotmányjogi panaszban nem hivatkozhat. Mindemellett az indítványozó nem jelölt meg egyetlen olyan uniós szabályt sem, mely kötelezné az Unió tagállamait abban a vonatkozásban, hogy a jogalkotással okozott károkért objektív alapú kártérítési felelősséggel tartoznának”.

Az indítvány az Alaptörvény B), E), M) és P) cikkei vonatkozásában Alaptörvényben biztosított jog sérelmére való konkrét hivatkozásokat sem tartalmaz.

A fentiek okán a jelen ügyben kizárólag az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” címszó alá tartozó és az indítványban konkrétan hivatkozott alapjogok vizsgálhatók az indítványban megjelölt jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége tekintetében.

4. Az indítvány kiindulópontjai tévesek

4.1. A Koncessziós Szerződés megszűnésére vonatkozó állítás nem helytálló

Az indítványozók által előadottakkal ellentétben a Koncessziós Szerződés a mai napig érvényes és hatályos. A Koncessziós Szerződés megszűnésével kapcsolatos indítványozói előadás a jelen eljárásban nem vizsgálható, ugyanis arra az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

Az indítvány ezen része ellentétes az Abtv. 26. § (2) bekezdésének b) pontjával is, az indítványozók ugyanis a Koncessziós Szerződés általuk állított megszűnése tárgyában egyéb jogorvoslati lehetőségeiket nem merítették ki.

4.2. Az indítványozók tévesen értelmezik a jogalkotó szándékát

Az alkotmányjogi panaszban előadottakkal szemben a jelen ügy tárgyát képező új szabályozási rezsim bevezetésének alapjául szolgáló valós és teljes jogalkotói szándék nem szűkíthető le arra az indítványozók által előadott egyetlen jogalkotói szándékra, hogy „a Magyar Állam kizárólag az állami hulladékgazdálkodási közfeladat gyakorlásának jogát engedje át a Koncesszornak [...]”.⁴

A Módtv. 218-226. §-ához fűzött miniszteri indokolás kifejezetten hangsúlyozta, hogy a fémkereskedelmi engedélyköteles tevékenység végzésével kapcsolatos új előírások a hulladékgazdálkodás koncessziós rendszerére történő átálláshoz szükségesek, annak érdekében, hogy koncesszori fémkereskedelmi engedély nélkül ne lehessen átvenni a koncesszori körbe tartozó fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot, hulladékot.

A valós és teljeskörű jogalkotói szándékot tartalmazó Módtv. miniszteri indokolása kifejezetten a koncessziós körbe tartozó hulladéknak minősíti és „koncessziós fémhulladéknak” nevezi a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok bizonyos körét. A jogalkotó a Módtv.-el és a MódVhr.-el koncesszori fémkereskedelmi rendszerbe helyezte a koncessziós fémhulladék kereskedelmét. Ezen anyagok már a jelen alkotmányjogi panasszal támadott szabályozási rezsim hatályba lépését megelőzően, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) értelmében is hulladéknak minősültek.

Az alkotmányjogi panasszal támadott szabályozási rezsim egyik hangsúlyos jogalkotói célja volt továbbá, hogy az általános hulladékpiaci szabályozás és a fémkereskedelmi piaci tevékenység, illetve a fémhulladék-kezelés jogszabályi koherenciáját megteremtse az egészséghez és egészséges környezethez való alapjogok minél magasabb szintű, az egész társadalomra kiható érvényesülése érdekében.

4.3. A fémkereskedelem az indítványozó álláspontjával ellentétben közérdekből kontrollált piacnak minősül

Az indítványozók előadásával szemben a fémkereskedelem nem „magánjogi jellegű”⁵ tevékenység, amely „a felek tulajdonhoz való jogán és szerződési szabadságán alapuló jogügyleti”⁶ rendszerben

⁴ Lásd indítvány 8. oldal. 2./ fejezet 2. bekezdése

⁵ Lásd indítvány 9. oldal 5. bekezdése

⁶ Lásd indítvány 9. oldal 6. bekezdése

működik, hanem 2013-tól, a Fémvtv. hatályba lépése óta (de azt megelőzően is) egy, az állam által a jelentős gazdasági károkat okozó és a közszolgáltatások biztonságát, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot fenyegető fémlopások és illegális fémkereskedelem visszaszorítása, valamint a kulturális javak védelme érdekében szigorúan szabályozott, nagy részben engedélyhez kötött, számos közérdekű szabállyal kontrollált piacnak minősül.

Ezen a piacon pedig kiemelt fontosságú közérdeknek minősül az egészséges környezethez való jog, az ebből fakadó környezetvédelmi cél, ami teljes mértékben indokolja egyrészt a koncessziós szabályozást, másrészt a hulladékgazdálkodási, illetve azzal szinkronizált módon a fémkereskedelmi piac közérdekből történő szabályozását.

A Fémvtv. miniszteri indokolása értelmében a fémkereskedelem területén az állam célja kifejezetten a fémek feletti rendelkezési jog, magánautonómia közérdekből történő korlátozása volt. Ezen okból a fémkereskedelem piacának szabályozása kiemelt közérdeknek, állami közfeladatnak minősül.

Az indítványozók a fémkereskedelmi tevékenység és a hulladékgazdálkodás közötti különbség lényegét tévesen akként magyarázzák, hogy előbbi esetén a fém átadása ellenérték fejében történik, míg a hulladékbirtokos állításuk szerint nem kap semmilyen ellenértéket a hulladékért.

Az ellentételezés kérdése körében az Alkotmánybíróság világos iránymutatást adott a teljes hulladékpiaci szabályozás tekintetében, amely vonatkozik a fémhulladékokra is. Az 5/2021. (II. 9.) AB határozat (Indokolás [35]) szerint *„Az Alkotmánybíróság kiemeli: a jogalkotó feladata egy olyan, kellően differenciált rendszer megalkotása, amely egyszerre teremti meg a hulladéktulajdonosok ellentételezését, és veszi figyelembe a kötelező közszolgáltatási, környezetvédelmi és közegészségügyi szempontok maradéktalan érvényesítését úgy, hogy azok az uniós szabályozásból származó szabályozási kötelezettségeinknek is megfeleljenek”*.

Ezen alkotmánybíróági iránymutatást követte a jogalkotó, amikor a Ht. 31. §-ának (11) bekezdésébe a következő rendelkezést foglalta bele: *„[a] koncessziós társaság az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezetnek a hulladékgazdálkodási intézményi résztvételemény körébe tartozó, pénzben kifejezhető értékkel rendelkező hulladékért kompenzációt fizet. A koncessziós társaság elektronikus felületén, hulladéktípusonkénti és időszakonkénti bontásban közzéteszi a kompenzáció számításának módszertanát, valamint a hulladék pénzben kifejezhető értékének jellegére vonatkozó tájékoztatást”*.

Az Alkotmánybíróság – az indítványozók által az alkotmányjogi panaszban előadottakkal szemben – tehát már állást foglalt ebben a kérdésben. A Ht. 31. §-ának (11) bekezdése szerinti jogszabályi rendelkezés minden tekintetben megfelel az Alkotmánybíróság által meghatározott szempontoknak.

Önmagában abból a körülményből, hogy a Ht. és a Fémvtv. egymástól eltérő jogszabályi rendelkezéseket is tartalmaz, sem logikailag, sem más ok miatt nem következik az, hogy a Fémvtv. indítványozók által megjelölt jogszabályi rendelkezései Alaptörvény-ellenesek lennének.

A hulladékpiacot szabályozó jogszabályi rendszerben a Ht. és a Fémvtv. különböző jogszabályi rendelkezéseket is tartalmazó, de egymással a hulladék szegmens tekintetében szinkronizált viszonya nem egyedi példa. Az építési termékekre vonatkozó szabályozás szerinti előzőleg már felhasznált, szervesen építőanyagból előállított kőanyagalmaz egyszerre lehet építési-bontási hulladék is.⁷

⁷ Lásd az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályairól szóló 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet I. melléklet 24. táblázat 1.4 sorát.

A Ht. és a Fémvtv. elhatárolása körében⁸ sem indokolták az indítványozók semmilyen konkrétummal, hogy a Fémvtv. indítványozók által megjelölt jogszabályi rendelkezései miért lennének Alaptörvénybe ütközők, milyen indítványozói alapjogot sértenének.

4.4. A fémkereskedelem egy része a Fémvtv. rendelkezései szerinti koncesszió alá tartozik

A fémkereskedelem egy része a Fémvtv. rendelkezéseinek megfelelően koncesszió alá tartozik. A Fémvtv. 2. § (1) bekezdésének 5b. pontja egyértelműen meghatározza a koncesszor fogalmát. Az indítványozók csupán azért állítják, hogy a fémkereskedelem nem tartozik koncesszió alá, mert tévesen azt állítják, hogy a Koncessziós Szerződés „megszűnhetett”⁹. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy egy téves és alaptalan indítványozói állítás nem képezheti alkotmányjogi panasz alapját, ezen okból alapjogsértés nem állapítható meg.

Az indítványozók téves előadásával szemben a fémhulladék gyűjtése, kezelése és feldolgozása közfeladat. A Ht. értelmében az állami hulladékgazdálkodási közfeladat része a közszolgáltatási résztvevőkenység és az intézményi résztvevőkenység. Ezeket a résztvevőkenységeket, és az azok körébe tartozó hulladékáramokat a Ht. külön meghatározza: (i) közszolgáltatási résztvevőkenység esetén ez a települési vegyes és elkülönített hulladék (kivéve ez alól a gazdálkodó szervezetek elkülönített hulladéka), valamint a lomtalanítás; (ii) intézményi résztvevőkenység esetén pedig minden települési hulladék, ami nem tartozik a közszolgáltatási résztvevőkenység körébe. Emellett kiemelt fontosságúak még ebben a körben a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer (EPR) hulladékáramai is, amelyek között fém anyagokat tartalmazó hulladékáramok is találhatóak (példának okáért gépjármű, elektromos és elektronikai berendezések vagy a csomagolások körében a fém italcsomagolások).

A felsorolt hulladékáramok tehát fémhulladékokat is magukba foglalnak. A fémhulladék gyűjtés tehát pontosan ugyanolyan közfeladat és közérdek, mint általában a hulladék gyűjtése, kezelése és feldolgozása. Ezt támasztja alá az is, hogy a Ht. 53/A. §-ának (4a) bekezdése kifejezetten általános gazdasági érdekű szolgáltatásként azonosítja ezeket a résztvevőkenységeket.

A Fémvtv. egyértelműen meghatározza, hogy ki minősül „koncesszori fémkereskedőnek”¹⁰. Az indítványozók ebben a körben tévesen értelmezték a „normavilágosság” követelményét is. A Fémvtv. egyetlen rendelkezése sem ütközik semmilyen tekintetben a „normavilágosság” követelményébe.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján egy jogszabályi rendelkezés csak akkor tekinthető a „normavilágosság” követelményébe ütközőnek, ha megfogalmazása olyannyira homályos, hogy jogalkalmazói értelmezéssel sem tölthető ki tartalommal, vagy határozatlansága lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. A jelen ügyben ilyenről nincs szó, ezekkel kapcsolatos hivatkozást az alkotmányjogi panasz sem tartalmaz.

Az indítványozók által felhozott „gyakorlati problémák”¹¹ nem a jelen eljárásra tartozó, az indítványozók további gazdasági tevékenység-végzési módjával kapcsolatos kérdések. Nincs alapjogi relevanciája annak a kérdésnek, hogy egy fémkereskedőnek szét kell-e válogatnia - ha igen, milyen módon és szabályok szerint - a hozzá beérkezett, ömlesztett fém dolgokat.

Ez nem „normavilágossági” kérdés, hanem a mindennapi működéssel kapcsolatos, a jogalkalmazás körében értékelendő. Az Alkotmánybíróságnak ebben a kérdésben hatásköre nincsen, egyrészt azért, mert az indítványozók alapjog-sérelemet ebben a körben még csak nem is állítottak, másrészt azért, mert

⁸ Lásd indítvány 8-9. oldalak, 3./ fejezet

⁹ Lásd indítvány 11. oldal 3. bekezdése

¹⁰ Fémvtv. 2. § (1) bekezdés 8d. pontja

¹¹ Lásd indítvány 13-14. oldalak, 6./ fejezet

egy adott fémkereskedő és egy adott ügyfele között konkrét jogvitát az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése szerinti panaszeljáráson kívül lehetséges elbírálni.

5. Az indítvány alapjogi vonatkozásai

5.1. Az indítványozók szerződési szabadságának sérelme nem következett be

Az indítványozók által felhívott „szerződési szabadság” nem minősül alapjognak, ezért az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a szerződési szabadságnak még lényeges tartalma is korlátozható. Az indítványozók a „szerződési szabadság” tekintetében azt sérelmezik, hogy nem azzal a jogalannyal szerződnek, akivel akarnak, hanem a szerződő partnereik körét jogszabály korlátozza; emellett a Ptk.-ban nevesített „adásvételi szerződés” megkötésére sincs lehetőségük.

A Fémvtv. ezzel szemben nem korlátozza az indítványozók szerződési szabadságának lényeges tartalmát. Az indítványozók ugyanis a szolgáltatásukat továbbra is nyújthatják, érdemben ugyanazt a tevékenységet végezhetik, mint az új szabályozási rezsimet megelőzően.

Az a körülmény, hogy az indítványozók működésének feltételeire vonatkozó szabályozási környezet részben – például a Ht. és a Fémvtv. szabályainak harmonizálása vagy a koncessziós társaság piaci megjelenése okán – megváltozott, nem jelenti azt, hogy az indítványozók alapjognak egyébként sem minősülő szerződési szabadsága sérült volna.

Az indítványozók működésének feltételeire vonatkozó szabályozási környezet részbeni megváltozása miatt a szolgáltatás tárgyát képező fém nem válik forgalomképtelenné, ilyen hatással járó jogszabályi rendelkezést az új szabályozási rezsim nem tartalmaz, illet az indítványozók sem tudtak konkrétan megjelölni. A jogalkotó kizárólag azt az alanyi kört határozta meg eltérően, akinek a részére az indítványozók nyújthatják a szolgáltatásukat, átadhatják a szolgáltatásuk tárgyát képező fém dolgot.

A Fémvtv. alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései szükségesek és arányosak az új jogi szabályozással védeni kívánt egyik legfontosabb alapjoghoz, az egészséges környezethez való joghoz mérve. A Fémvtv. ezen új jogszabályi rendelkezései a közszolgáltatások biztonságát, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot fenyegető fémlopások és illegális fémkereskedelem visszaszorítását, valamint a kulturális javak védelmét is biztosítják.

A 3345/2023. (VII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh. 2023) értelmében (Indokolás [83]) „Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti, hogy a végleges hatósági engedélyek birtokában hosszabb időn keresztül kifejtett gazdasági tevékenység indítványozók által állított korlátozását az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog körében vizsgálja.

Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság már előjáróban megjegyzi, hogy a vállalkozáshoz való alapjog, annak részeként a vállalkozási tevékenység folytatásához való alkotmányos jog nem garantál meghatározott piaci pozíciót egyetlen vállalkozás, így az indítványozók számára sem, továbbá nem garantálja egy konkrét gazdasági tevékenység változatlan/megváltoztathatatlan jogszabályi feltételek között történő végzését sem.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá azt is, hogy az új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási modell nem zárja el az indítványozókat a korábban végleges hatósági engedélyeik alapján az azokban foglalt tevékenységi körökben végzett gazdasági tevékenység további folytatásától.”

Továbbá „A koncesszió nem terjed ki az ipari, mezőgazdasági és építési hulladékokkal végzett tevékenységekre, ezek piacán nem jelent korlátozást és nem terjed ki a hulladékhasznosítási tevékenységekre sem. Az indítványozók - állításukkal szemben - nem szorulnak ki a hulladék piacról, gazdasági tevékenységük egy részét változatlan feltételekkel végezhetik tovább.

A koncesszióval érintett, gazdasági tevékenységük (a hulladék gazdálkodási intézményi résztevékenység körébe tartozó koncesszió alá került tevékenységek) folytatásától nincsenek

véglegesen, határozatlan időre elzárva. Ezen tevékenységeket megváltozott feltételek mellett végezhetik tovább sikeres koncessziós pályázat alapján önállóan, vagy konzorcium tagjaként koncesszorként, vagy ennek hiányában alvállalkozóként a koncesszorral megkötött szerződés alapján.” {Abh. 2023, Indokolás [88]}. „Az Alaptörvény szerinti vállalkozás szabadságának alkotmányos elve, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog, mint alapjog ugyanakkor nem biztosít alanyi jogot a gazdasági szereplők által preferált egyes konkrét gazdasági tevékenységek végzéséhez.” Az Alkotmánybíróság a 3002/2019. (I. 7.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „[a] munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez. (ABH 1995, 604, 609.) Másként megfogalmazva, senkinek sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.).

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 (3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56])” {Abh. 2023, Indokolás [113]-[114]}.

„Az Alkotmánybíróság 3002/2020. (II. 4.) AB határozatában megállapította, hogy „[az] Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott már, 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]) Indokolás [36])” {Abh. 2023, Indokolás [116]}.

A fentiek alapján az indítványozók esetében a szerződéses szabadság sérelme (és más valódi alapjog sérelme) azért nem következett be, mivel a korábbi tevékenységüknek csak egy része tekintetében történt – nem érdemi – változás, a szerződéses partnerük személye körében, tehát alanyi oldalon. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe nem tartozó fémhulladékok tekintetében a tevékenység változatlan módon folytatható.

Az indítványozók számára teljesen nyitott a lehetőség arra is, hogy koncesszori alvállalkozóként vállaltanak szerepet és így koncesszori fémkereskedői engedélyt szerezzenek. Tehát a jelen ügyben szó nincsen bármilyen alapjognak az elvonásáról, hanem a jogalkotó olyan keretrendszerrel biztosított, amely elsődlegesen az egészséghöz, illetve az egészséges környezethez való alapjogok érvényesülését segíti elő.

5.2. Az indítványozók tulajdonhoz való jogának sérelme nem következett be

Az indítványozók által hivatkozott, az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való alapjog álláspontom szerint nem sérült. Az indítványozók ebben a körben egyedül azt sérelmezik,¹² hogy a Fémvtv. új jogszabályi rendelkezései okán egy adott fém dolgot nem annak adhatnak át, akinek akarnak, hanem annak, akit a Fémvtv. meghatároz.

Az egészséges környezethez való alapjoggal, valamint az élet- és vagyonbiztonságot fenyegető fémlopások és illegális fémkereskedelem visszaszorításának, valamint a kulturális javak védelmének közérdekével összevetve a Fémvtv. alanyi oldalú korlátozása adott fém dolgok átadása körében szükséges, arányos és indokolt korlátozásnak minősül.

Az indítványozók tévesen hivatkoznak arra, hogy az átadásért járó ellentételezés „bizonytalan” és „diszkrecionális”. Ezzel szemben a jogalkotó által a Ht. 31. §-ának (11) bekezdésében meghatározott

¹² Lásd indítvány 16. oldal 3-6. bekezdések

jogszabályi rendelkezés minden tekintetben megfelel az 5/2021. (II. 9.) AB határozatban lefektetett iránymutatásnak az ellenérték tekintetében.

Az Alaptörvény XIII. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet”.

A 1103/B/1990. AB határozat értelmében „A nemzetgazdaság szolgálatában az állam közhatalmát érvényesítve különféle korlátozásokat állapíthat meg (245/B/1990/5. sz. AB határozat). A törvényhozónak alkotmányos joga annak meghatározása, hogy nemzetgazdasági szempontból mit tart olyan jellegű tevékenységnek, amelynek gyakorlására nemcsak általános, közvetett-regulatív, hanem tényleges, közvetlen, tulajdonosi befolyást is gyakorolni kíván. Ez a gazdasági tevékenységek olyan szűk körére terjed ki, melyek stratégiai jelentőségét minőségi vonatkozásai adják meg. A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény keretei között pedig a magyar jogrendszerben központi helyet elfoglaló magántulajdonnak is lehetősége van részt vennie a postai és távközlési tevékenységek gyakorlásában, sőt kifejezett jogpolitikai cél, hogy a gazdasági verseny ezen a területen is éreztesse hatását (981/B/1991. sz. AB határozat)”.

A 20/2014. (VII.3.) AB határozat értelmében (Indokolás [193]) „Az Alkotmánybíróság már hangsúlyozta, hogy az alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott,”.

Továbbá a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat értelmében (Indokolás [20]) „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a panaszosok által kifejtett gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének az oltalma alatt. Önmagában az, hogy a panaszosok hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján - az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben - dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak, amelyből rendszeres jövedelemre tettek szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna”.

Az Alaptörvény XIII. cikke alapvetően „két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen” {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34], idézi: 5/2021. (II. 9.) AB határozat [18]}. „A tulajdonhoz való jog alapjogként az állammal szemben garantál olyan közjogi igényt, amely alapján az állam – alapvetően, főszabályként, az Alaptörvényből következő kivételektől eltekintve – köteles tartózkodni az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába történő behatolástól.” {25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, [98]}.

A tulajdon védelme alkotmányos rendszerünk szerint sosem általános: „az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától” {3192/2022. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás [41]} Így „az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, a tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével.”

Az Abh. 2023, Indokolás [103]-[104] értelmében „Önmagában az indítványozók gazdasági tevékenysége, rendszeres jövedelemszerző tevékenysége, az abból származó tervezett bevétel, illetve a jövőbeni nyereség reménye nem tekinthető alkotmányosan védett tulajdoni várománynak, arra - az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében - az alkotmányos tulajdonvédelem nem terjed ki, Úgyis nem terjed ki az alkotmányos tulajdonvédelem az indítványozók gazdasági tevékenységéhez szükséges, korábban eszközölt piaci beruházások értékállóságára sem. Az új, integrációs (koncessziós) modellben az indítványozók tovább működhetnek és megváltozott feltételek mellett tovább gyakorolhatják tevékenységüket, a végleges hatósági engedélyeikben foglalt

tevékenységi köreikben". Továbbá „Önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt” {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}, idézi: {Abh. 2023., Indokolás [73]}, valamint „nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem” {Abh. 2023., Indokolás [76]}.

„A vételi jog – akár szerződésen, akár törvényen alapul – nem tulajdonelvonás, hanem a tulajdonjog megterhelése, vagyis korlátozása. A tulajdonváltozás ugyanis attól függ, hogy a vételi jog jogosultja gyakorolja-e ezt a jogát. A vételi jog törvénnyel való alapítása rendkívül súlyos megterhelése a kötelezett tulajdonának, hiszen, ha a jogosult él vételi jogával, a tulajdon átszáll rá. A tulajdonjogot tehát nem veszti el a kötelezett a törvény erejénél fogva (mint a törvény általi kisajátításnál)” {25/2021 (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [94]}.

Az Abh. 2023 kiemeli, hogy „A 26/2013. (X. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alaptörvényi szintre emelve – tartalmazza, hogy 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.” {Indokolás [78]}.

Ebben a hulladékgazdálkodási ügyben az Alkotmánybíróság továbbá kiemelte, hogy a vállalkozáshoz való jog „nem biztosít alanyi jogot”, azaz az állam módosíthatja annak jogszabályi feltételeit {Abh. 2023, Indokolás [132]}.

Az Alkotmánybíróság a hivatkozott ügyben a tulajdonhoz való alapjog korlátozásánál az alábbi indokokra figyelemmel megállapította a korlátozás közérdekűségét. „Az Alkotmánybíróság szerint az új, integrált (koncessziós) modell lényegi elemét képező átadási kötelezettség előírása az Alaptörvény P) cikkében foglalt alaptörvényi rendelkezés, a XX. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséghez és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog, azaz – utóbbiak esetében – mások alapjogai érvényre juttatását és védelmét szolgálja.

A koncesszió hatálya alá tartozó, az átadási kötelezettség körébe eső hulladékfajták (hulladékaromok) kiválasztását és ezekre nézve az átadási kötelezettség előírását az európai uniós irányelvekben meghatározott újra hasznosításra történő előkészítés és újrafeldolgozás célértékei és az ezekhez kapcsolódó hulladékgazdálkodási kötelezettségek (így például az egyszer felhasználható műanyagok korlátozása) teljesítése követelik meg.

Ahogy arra az ITM „amicus curiae” véleménye is rámutat, olyan félhez kerül az átadott hulladék, aki a szabályozás mögött álló jogalkotói szándék szerint [...] abban is érdekelt, hogy a fenti célértékek teljesíthetők legyenek.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvételemény koncesszor általi folyamatos, magas szintű ellátása közérdek, ennek pénzügyi és gazdasági feltételeit teremti meg az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszor számára a hulladékgazdálkodási intézményi résztvételemény körébe tartozó egyes tevékenységek kizárólagos végzésének, illetve az átadási kötelezettséggel érintett egyes hulladékfajták (hulladékaromok) tulajdonba vételének és értékesítésének a számára történt kizárólagos biztosítása.” {Abh. 2023, Indokolás [92]}.

„Az Alkotmánybíróság az arányossági vizsgálat során figyelembe vette továbbá azt is, hogy a törvényalkotó megfelelő felkészülési időt biztosított az indítványozók számára arra, hogy felkészüljenek az átadási kötelezettség határidőben történő teljesítésére, gazdasági döntéseiket ehhez igazítsák, meg tudják előzni, illetve korlátozni tudják az átadási kötelezettséggel érintett hulladék fajták (hulladékaromok) felhalmozását. Ezen túlmenően a Ht. három hónapos határidőt biztosít a hulladék tényleges átadásának időpontjától a kártalanítási igény bejelentésére” {Abh. 2023, Indokolás [97]}.

Az Alkotmánybíróság továbbá „a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő tevékenység folyamatos és hatékony ellátását az új, integrációs (koncessziós) modellben is az állam által ellátandó közfeladatnak tekinti. Az állam a gazdasági és pénzügyi politika részeként az Alaptörvény keretei között a közfeladat ellátását – ami hosszú távon a korábbi törvényi szabályozás alapján már nem volt fenntartható – átalakíthatja, azzal kapcsolatban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő tevékenység irányítását és az annak ellátáshoz szükséges infrastruktúra működtetését a hatékonyság növelése céljából koncentrálhatja.” {Abh. 2023, Indokolás [94].}

5.3. Az uniós jog a jelen eljárásban nem vizsgálható

A „belső piac sérelme” körében az indítványozók az indítványban megjelölt jogszabályi rendelkezések az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 34., 35. és 37. cikkeibe, továbbá az Európai Unió Bírósága egyes ítéleteibe ütközését állítják; jelesül azt, hogy ezen kollízió miatt sérül az Alaptörvény E) cikke.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata értelmében az Abtv. 26. §-ának (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban nem vizsgálható, hogy egy adott magyar jogszabályi rendelkezés uniós jogba ütközik-e. Az uniós jog értelmezése nem az Alkotmánybíróság, hanem az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik.

Az Abtv. 32. §-a szerinti nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárást pedig az indítványozók – mivel nem tartoznak az Abtv. 32. §-ának (2) bekezdése szerinti alanyi körbe – nem jogosultak kezdeményezni.

Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. és 27. §-a alapján vizsgálhatja Alaptörvényben meghatározott jog bírói döntés vagy jogszabály által okozott sérelmét, vagy az Abtv. 32. §-a alapján jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését. Az Alkotmánybíróság több döntésében is akként foglalt állást, hogy az uniós jog értelmezése az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe tartozik.

Az Indítványozók az Alaptörvény E) cikkének megsértésére hivatkoznak, amely nem minősül Alaptörvényben biztosított alapjognak, így alkotmányjogi panasz alapja sem lehet.

A 3224/2023. (V. 5.) AB végzés értelmében továbbá az Alkotmánybíróságnak „csak a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének a vizsgálatára terjed ki a hatásköre, és arra is csak az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott indítványozói kör indítványára bírói döntések nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint az Európai Unió Bírósága által hozott határozatoknak való megfelelés vizsgálatára azonban nincs hatásköre” (Indokolás [28]).

A 3196/2022. (IV. 29.) AB határozat értelmében az idézett határozat szerinti panasz (Indokolás [23]) „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésre hivatkozó elemében is csak részben felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának, mert bár formálisan Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozik, tartalmát tekintve részben uniós joggal - az EUMSZ cikkeivel, az EUB ítéleteivel és irányelvi rendelkezésekkel - való ellentétet állít.”

Az Alkotmánybíróság már korábbi döntéseiben is megállapította, hogy „nem vizsgálható érdemben a támadott bírói ítélet uniós joggal való esetleges ellentéte, mert az Alkotmánybíróságnak sem az Alaptörvény, sem az Abtv. alapján nincs erre vonatkozó hatásköre” (3472/2021. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [6]). Az „uniós jog értelmezése [...] alapvetően szakjogi kérdés. Még az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben sem foglal állást az Alkotmánybíróság” (3290/2021. (VII. 7.) AB végzés, Indokolás [33]). Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel nem vizsgálhatta meg az indítványozóknak az uniós jog megsértésével kapcsolatos érveit.”

Továbbá az Abh. 2023. (Indokolás [133]-[135]) értelmében „A vállalkozáshoz, a vállalkozás folytatásához való alapjog sérelmét állító indítványi elemhez kapcsolódóan a fent kifejtettek alapján - összefoglalóan - az Alkotmánybíróság az alábbiakat emeli ki.

Az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések nem tekinthetők olyan Alaptörvényben foglalt jognak, amelyek állított sérelme a vizsgált esetben önálló és érdemi alkotmányossági vizsgálatra adott volna lehetőséget az Alkotmánybíróság számára. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben megfogalmazott indítványozói érveket az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére vonatkozó alkotmányossági vizsgálat során vette figyelembe.

A hulladék piacon a hazai verseny panaszosok által állított torzulását az új, integrált (koncessziós) modellnek a határon átnyúló kereskedelemre gyakorolt, az indítványozók által állított negatív hatását az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján a jelen alkotmányjogi panasz keretében nem vizsgálhatta.

5.4. Az indítványozók tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelme nem következett be

Az indítványozók előadásával szemben a Fémvtv. 11. §-ának (1a)-(1g) rendelkezései nem ütköznek az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogba.

Az indítványozók előadásával szemben a Fémvtv. 11. §-a értelmében a hatóság nem a koncessziós társaság „megrendelésére” jár el. A Fémvtv. 11. §-a értelmében a hatóság „kérelemre vagy hivatalból” végez ellenőrzést és a koncessziós társaság is jogosult arra, hogy a hatóságot megkeresse az ellenőrzés lefolytatása céljából.

Egy hatósági eljárás kezdeményezésére való törvényi felhatalmazás fogalmilag nem ütközhet az Alaptörvény XXIV. cikkébe, az ugyanis a hatósági eljárás tartalmát érintően határoz meg alapjogi követelményeket. A Fémvtv. 11. §-a azonban kizárólag arra jogosítja fel a koncessziós társaságot, hogy kezdeményezze a hatóság eljárását.

Az indítványozóknak a hatósági eljárás tisztességtelensége körében előadott érvei feltételezések. Az indítványozók minden alap nélkül többek között azt állítják, hogy a hatóság a koncessziós társaság „quasi utasítása” szerint járna el; a koncessziós társaság a „versenytársai piaci likvidálására” lenne képes.

Az indítványozók előadásával szemben az, hogy egy hatósági eljárásért illetéket, díjat fizet az azt kezdeményező, általánosan bevett, az semmilyen alapjogi jogsértést nem eredményez. Ez önmagában nem jelenti a hatóság részrehajló, tisztességtelen eljárását egy adott ügyben.

Az indítványozók minden alap nélkül azt állítják, hogy a Fémvtv. 11. §-a szerinti hatósági eljárásban a hatóság minden esetben tisztességtelen módon fog eljárni a jövőben. Ezen indítványozói előadás azonban nem támasztja alá a Fémvtv. 11. §-ának az Alaptörvény XXIV. cikkébe ütközését.

A hatósági eljárás szabályait a Fémvtv. 11. §-a mellett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény határozza meg. Ezért téves az indítványozók azon előadása, amely szerint a hatósági eljárásnak hiányoznának a jogszabályban rögzített eljárási szabályai.

Szintén alaptalan és téves indítványozói előadás, hogy közigazgatási bíróság „nem lesz képes” felülvizsgálni a hatóság által hozott döntés jogszerűségét. Az indítvány semmilyen konkrétumot nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a hatóság által hozott döntés miért ne lenne közigazgatási bírósági úton felülvizsgálható. A hatóság által hozott döntés ellen az általános szabályok szerint biztosított a bírósági jogorvoslat, azt a Fémvtv. 11. §-a nem zárja ki. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése szerinti jogorvoslatihoz való jog sérelme tehát fel sem merülhet.

Az indítványozók előadásával ellentétben a koncessziós társaság és az indítványozók versenytársi viszonya, üzleti titkai nem képezhetik a jelen alkotmányjogi panaszeljárás tárgyát. Az indítványozók egyrészt ebben a körben is minden alap nélkül állítják az Alaptörvény XXIV. cikkébe, illetve az alapjognak nem minősülő tisztességes gazdasági verseny elvébe ütközést. Másrészt az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre konkrétumokat nem tartalmazó, általános versenyjogi indítványozói sérelmek elbírálására.

Az Abh. 2023. értelmében (Indokolás [119]) „A gazdasági verseny szabadságának alkotmányos korlátozhatóságát érintően az Alkotmánybíróság a 16/2020. (VII. 8.) AB határozat indokolásában a következőket állapította meg. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit».

A versenyszabadság azonban nem önálló alkotmányos jog; a 8/2014. (III. 20.) AB határozat megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, amely szerint a gazdasági versenyt korlátozó jogszabálynak nem kell megfelelnie az alapjog korlátozására általában irányadó [jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített] szempontoknak. Nincs tehát akadálya annak, hogy a törvényhozó a gazdasági versenyt a közérdekre tekintettel korlátozza. (Indokolás [88])." Valamint „Az M) cikk (2) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés az irányadó gyakorlat értelmében államcél fogalmaz meg, amelyre alkotmányjogi panasz nem alapítható” {Abh. 2023, Indokolás [121]}.

5.5. Az indítványozók egészséges környezethez való jogának sérelme nem következett be

Az indítványozók az Alaptörvény XXI. cikkére hivatkozással az egészséges környezethez való jog sérelmét is állítják. Álláspontom szerint az indítványozók közvetlen érintettsége nem állapítható meg.

Jelen ügyben az indítványozók egészséges környezethez való jogának sérelmét nem igazolták, sőt, maguk is arra hivatkoznak, hogy álláspontjuk szerint a megváltozott törvényi szabályozás általánosságban sérti a polgárok egészséges környezethez való jogát. A következőes alkotmánybírói gyakorlat szerint azonban az alkotmányjogi panasz körében a személyes érintettség igazolásának célja, hogy az indítvány ne válhasson *actio popularis* indítvánnyá, azaz az indítványozók ne terjeszthessenek elő valódi érintettség hiányában beadványt az Alkotmánybíróság elé.

A 3/2019. (III. 7.) AB határozat értelmében (Indokolás [32]) „Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat *popularis actio*-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá)».

A fentiek mellett az indítványozók semmivel nem támasztották alá az egészséges környezethez való jog sérelmét. Önmagában az a körülmény, hogy a panasz benyújtásának időpontjában kevesebb telephelyen lehet fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot átadni, nem jelenti azt, hogy ez egy végleges állapot lenne, a koncesszori fémkereskedők száma nem változhatna a jövőben. Tény az, hogy az új jogszabályi rezsim bevezetése óta az új rendszerben jogszerűen működő jogalanyok és telephelyek száma is folyamatosan növekszik.

Kizárólag az indítványozók véleménye, hogy a korábbi jogszabályi struktúra jobban működött, ahogyan az is, hogy az új jogszabályi struktúra visszalépés lenne a korábbival szemben. Ehhez képest a koncesszió bevezetése az egészséges környezethez való jog magasabb fokú biztosítását valósítja meg a fémkereskedelem, a fémhulladékok területén.

Az indítványozók egyetlen körülményre hivatkoznak ebben a körben, a tevékenységi biztosíték eltérő összegére a fémkereskedő, illetve a koncesszori fémkereskedő esetében.¹³ Ez azonban semmilyen

¹³ Indítvány 24. oldal 7-8. bekezdések

visszalépést nem jelent a környezetvédelem korábbi szintjéhez képest és nem valósít meg önkényes diszkriminációt sem. A kétféle mértékű tevékenységi biztosíték eltérésének oka egyrészt az, hogy a koncesszori fémkereskedő nem válik az átvett fém tulajdonosává, így a tevékenység jogszerű folytatásának biztosítására vonatkozó érdek fenntartása mellett ennek arányossága egy alacsonyabb mértékben nyilvánul meg. Másrészt, a jelenleg működő fémkereskedők az árbevétel és jogszerű működés alapján több lépcsőben, több jogcímen egyébként az 5 millió forintos biztosíték összegből kedvezményt kaphatnak.¹⁴ Ebből következően a fémkereskedőknek az indítvánnyal támadott új jogszabályi rezsim hatályba lépését megelőzően sem volt ténylegesen szinte sehol szükséges az 5 millió forintos mértékben tevékenységi biztosítékot képezni.

A jellegükből adódóan a fémkereskedők által az 5 millió forintos biztosíték összeget csökkentő kedvezmények köre emellett nem értelmezhető a koncesszori fémkereskedőkre, így az új szabályozási rezsim éppen akkor valósított volna meg diszkriminációt, ha a koncesszori fémkereskedők számára is 5 millió forintos értékhatárt határozott volna meg.

Az új szabályozási rezsim az indítványozók általánosságokat tartalmazó, téves előadásával szemben tényszerűen jelentős előrelépést jelent és magasabb szintre emeli az egészséghöz és az egészséges környezethez való jog érvényesülését Magyarországon. A hulladékgazdálkodás területén (ideértve a fémhulladékokat is) az Európai Unió célja a települési hulladékok tekintetében a 65%-os, újrahasználatra való előkészítési és újrafeldolgozási, csomagolási hulladékok tekintetében pedig összességében a 70%-os újrafeldolgozási ráta elérése. Jelenleg ez a szám Magyarországon lényegesen alacsonyabb.

Ahhoz, hogy a jelenlegi hazai újrafeldolgozási ráta mértéke, és ezzel az egészséges környezethez való alapjog érvényesülésének szintje jelentősen emelkedjen, elengedhetetlen az összes hulladék (ideértve a fémhulladékokat is) átlátható, szabályos és egységes rendszerben, jogszabályi szinten is szinkronizált szabályok alapján történő kezelése.

A visszalépés tilalmának megsértését az indítványozók semmilyen konkrétummal nem tudták alátámasztani. Ebben a körben továbbá a közvetlen érintettség követelménye azáltal sem teljesül, hogy az indítványozók tisztán *hipotetikus* érvelést terjesztettek elő, arra hivatkozva, hogy a szabályozás átalakítása állítólag egy eddig jól működő struktúrát rombol le, kapacitásvesztést okoz és szakemberek leépítését eredményezi. Ezen állításait az indítványozók nem igazolták.

A koncessziós társaság ezzel szemben kizárólag akként kaphatta meg a koncessziót, hogy a feladata ellátáshoz szükséges anyagi, tárgyi és személyi feltételekkel rendelkezik. Az a tény, hogy a koncessziós társaság adott esetben kevesebb számú átvételi pontot működtet, mint a korábbi szabályozás alapján meglévő telepek, önmagában még nem valósítja meg a védelem szintjében a visszalépést, tekintettel arra, hogy minőségileg a koncessziós társaság minimum ugyanazt a szintű szolgáltatást tudja továbbra is nyújtani.

A koncessziós rendszer bevezetésének egyik célja a hulladékgazdálkodási tevékenység hatékonyságának javítása, az európai uniós célértékek költséghatékony elérése volt. Ha ezek a célok kevesebb telep üzemeltetésével, a hulladék átvételének átszervezésével elérhetők, akkor ez a rendszer hatékonyságának növekedését jelzi, és nem a védelem szintjében történő visszalépést.

A hulladék-koncesszió tárgyú döntésében az Alkotmánybíróság hangsúlyosan hivatkozott az Innovációs és Technológiai Minisztérium (továbbiakban: ITM) *amicus curiae* beadványának azon részére, amely szerint a koncesszióba adás oka európai uniós jogalkotási aktusban meghatározott

¹⁴ Lásd Vhr. 8. §-a

kötelezettség teljesítése volt, az, hogy a hulladékfeldolgozás szintje elérje az európai uniós környezetvédelmi előírásokban foglalt szintet.

Ehhez szükséges, hogy meghatározott számú, államilag szabályozott szolgáltató végezze a tevékenységet, akik pénzügyileg is érdekeltek abban, hogy a környezetvédelmi előírásokat betartsák. Az Alkotmánybíróság tehát ezen döntésben is akként foglalt állást, hogy a koncesszióba adás végső soron elősegítette az állam (és az EU) környezetvédelmi céljainak érvényesülését, így a koncesszióba adással járó esetleges alapjogi (tulajdon, vállalkozás szabadsága) korlátozás a környezethez való jog érvényre juttatásával arányosan történt.

A hulladék koncesszió ügyben tehát az Alkotmánybíróság a koncessziós átalakítás vonatkozásában már megállapította, hogy az az egészséges környezethez való jog sérelmét nem valósítja meg, sőt, annak érvényesülését szolgálja.

Az Abh. 2023. értelmében „Az „amicus curiae” vélemény hangsúlyozta, hogy a támadott törvényi szabályozás rendszer szinten alakította át az állam által korábban is közfeladatként ellátott hulladékgazdálkodási tevékenységet, annak részeként a közszolgáltatáshoz való hozzáférést. Az új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási modell bevezetését az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséghez és XXII. cikk (1) bekezdésben foglalt egészséges környezethez való alkotmányos jogok védelme és a P) cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatása indokolta.” {Indokolás [39]}.

„Az „amicus curiae” vélemény arra is rámutatott, hogy az Európai Unió joga (az Európai Unió irányelvek) által Magyarország számára meghatározott, a hulladékok tagállami hasznosítási arányára vonatkozó előírások (keretszámok) teljesítése az integrált modellre történő áttérést közvetlenül megelőző években stagnált. Nem teljesültek a hulladékok újrahasznosításra történő előkészítésére és az újra feldolgozásukra vonatkozó 2020. évre kitűzött célszámok sem. A kiterjesztett gyártói felelősség körébe tartozó hulladékok vonatkozásában csak hiányosan teljesült az újra feldolgozási kötelezettségnek való megfelelés. A települési hulladékgazdálkodási rendszer széttagolt a közszolgáltatók száma és a használt infrastruktúra szerint egyaránt. A közszolgáltatók között hiányzik a koordináció, az általuk végzett hulladékgazdálkodási tevékenység nem összehangolt. Az ország különböző régióiban a közszolgáltatások szintje és minősége egyenlőtlen, ami akadályozza a hosszú távú tervezést és lehetetlenné teszi a szükséges fejlesztéseket” {Abh. 2023, Indokolás [40]}.

Továbbá „Az új, Integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási rendszer - az „amicus curiae” vélemény szerint - összhangban áll az Európai Unió jogával; a szabályozási célok, a vonatkozó jogszabályok terminológiája és rendelkezései a hulladékgazdálkodásra vonatkozó irányelvek követelményeinek megfelelnek” {Abh. 2023, Indokolás [45]}.

Emellett „Az „amicus curiae” vélemény kiemeli, hogy azon a hulladékgazdálkodási részpiacra, ahol a környezetvédelmi célok (újrafeldolgozási célok és arányszámok) csak piaci alapon nem teljesíthetők, indokolt volt az állam beavatkozása a hulladék gyűjtési és kezelési szolgáltatásokra vonatkozó jogi kötelezettségek teljesítése érdekében” {Abh. 2023, Indokolás [47]}.

„Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben - hivatkozással az indokolás pontjában (Indokolás [38] és köv.) foglaltakra is - a tulajdonhoz való alapjog korlátozásánál az alábbi indokokra figyelemmel megállapíthatónak tartotta a korlátozás igazoltan fennálló közérdekűségét. Az Alkotmánybíróság szerint az új, integrált (koncessziós) modell lényegi elemét képező átadási kötelezettség előírása az Alaptörvény P) cikkében foglalt alaptörvényi rendelkezés, a XX. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséghez és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog, azaz - utóbbiak esetében - mások alapjogai érvényre juttatását és védelmét szolgálja.

A koncesszió hatálya alá tartozó, az átadási kötelezettség körébe eső hulladékfajták (hulladékarámok) kiválasztását és ezekre nézve az átadási kötelezettség előírását az európai uniós irányelvekben

meghatározott újra hasznosításra történő előkészítés és újrafeldolgozás célértékei és az ezekhez kapcsolódó hulladékgazdálkodási kötelezettségek (így például az egyszer felhasználható műanyagok korlátozása) teljesítése követelik meg.

Ahogy arra az ITM „amicus curiae” véleménye is rámutat, olyan félhez kerül az átadott hulladék, aki a szabályozás mögött álló jogalkotói szándék szerint [...] abban is érdekelt, hogy a fenti célértékek teljesíthetők legyenek. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvékenység koncesszor általi folyamatos, magas szintű ellátása közérdek, ennek pénzügyi és gazdasági feltételeit teremti meg az új, integrált (koncessziós) modellben, a koncesszor számára a hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység körébe tartozó egyes tevékenységek kizárólagos végzésének, illetve az átadási kötelezettséggel érintett egyes hulladékfajták (hulladékáramok) tulajdonba vételének és értékesítésének a értékesítésének a számára történt kizárólagos biztosítása” {Abh. 2023, Indokolás [92]}.

6. Összegző álláspont

A fentiekben részletesen kifejtettek alapján álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz részbeni visszautasítás mellett történő elutasításának van helye, tekintettel arra, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések megfelelnek az alkotmányos követelményeknek, azok nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Budapest, 2024. február „29”

Tisztelettel:

Gulyás Gergely