

Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Melléklet:	db
Példány:	Kezelőiroda:
Erkezett:	2017 JÜN 15.
Ügyszám:	
ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	

Budapest, 2017. június 15.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az

[REDACTED] indítványozó („Indítványozó”), az 1. számú melléklet alatt csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője útján törvényes határidőn belül az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjeszti elő:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény („Abtv.”) 26. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 41. § (1) bekezdésének alkalmazásával állapítsa meg a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvénynek („Get.”) és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvénynek az egyes energetikai tárgyú törvények árszabályozási célú módosításáról szóló 2016. évi CLXXXIII. törvénnyel („Árszabályozási Célú Módosító Törvény”) módosított rendelkezéseinek, és a földgáz rendszerhasználati díjak, a külön díjak és a csatlakozási díjak mértékéről szóló 13/2016. (XII. 20.) MEKH rendeletnek az alaptörvény-ellenességét, és azokat az Abtv. 45. § (4) bekezdésének alkalmazásával a kihirdetés időpontjára visszamenő hatállyal semmisítse meg, mivel azok sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében biztosított jogállamiság követelményét, az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikkében biztosított tulajdonhoz való jogát, a XXVIII. cikkében biztosított jogorvoslathoz való jogát, valamint az Alaptörvény C), E) és Q) cikkeket.

Kérelmünk indokolásaként az alábbiakban (1) elsőként idézzük az Alaptörvény releváns rendelkezéseit és a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezéseket, (2) majd bemutatjuk az Indítványozó gazdasági tevékenységét, és (3) a releváns jogszabályi környezetet, ezt követően (4) pedig előadjuk, hogy a sérelmezett rendelkezéseket miért tartjuk alaptörvény-ellenesnek, (5) végül megtesszük eljárásjogi nyilatkozatainkat.

1. AZ ALAPTÖRVÉNY RELEVÁNS RENDELKEZÉSEI ÉS A MEGSEMISÍTENI KÉRT JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK:

1.1. AZ ALAPTÖRVÉNY RELEVÁNS RENDELKEZÉSEI:

Álláspontunk szerint a sérelmezett, lentebb idézett rendelkezések sértik az Alaptörvény alábbi rendelkezéseit:

- **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését:**
„Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- **Alaptörvény C) cikk (1) bekezdését:**
„A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	N/1291-0/2017
Erkezett:	2017 JÜN 15. Személyesen
Példány:	1
Melléklet:	5 db
Kezelőiroda:	du

- Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdését:
 „(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján - az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig - az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.
 (3) Az Európai Unió joga - a (2) bekezdés keretei között - megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.”
- Alaptörvény Q cikk (2) bekezdését:
 „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.”
- **Alaptörvény XIII. cikkét:**
 „(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
 (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”
- **Alaptörvény XXVIII. cikke (7) bekezdését:**
 „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

1.2. MEGSEMMISÍTENI KÉRT JOGSZABÁLYI RENDELKEZÉSEK:

Álláspontunk szerint a Get.-nek és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvénynek az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel módosított alábbi rendelkezései és szövegrészei, továbbá a módosított rendelkezések alapján hozott, a földgáz rendszerhasználati díjak, a külön díjak és a csatlakozási díjak mértékéről szóló 13/2016. (XII. 20.) MEKH rendelet alaptörvény-ellenes:

1.2.1 Get. alaptörvény-ellenes rendelkezései:

- Get. 104/B. § (4) bekezdése:
 „A rendszerhasználati díjak mértékét a Hivatal elnöke - figyelemmel az (1) bekezdés szerinti rendeletre és a (2) bekezdés szerinti módszertani útmutatókra - **rendeletben** állapítja meg.”
- Get. 106. § (3) bekezdése:
 „Az (1) bekezdés szerinti külön díjak mértékét a Hivatal elnöke **rendeletben** állapítja meg.”
- Get. 108. § (2) bekezdése:
 „A csatlakozási díjak mértékét a Hivatal elnöke **rendeletben** állapítja meg.”
- Get. 29. § (5) bekezdésében és 29/B. § (3) bekezdésében a „**rendeletben**” szövegrész,
- Get. 72. § (2) bekezdésében és 105/A. § (1) bekezdésében a „Hivatal elnökének **rendeletében**” szövegrész,

- Get. 103. § (3) bekezdésében a „Hivatal elnöke **rendeletben**” szövegrész,
- Get. 104. § (4a) bekezdésében a „legkésőbb” szövegrész és az „1” szövegrész,
- Get. 106. § (4) bekezdésében „Az (1) és a (2) bekezdés” szövegrész,
- Get. 127. § gy) pontjában a „díjak alkalmazásának szabályait, a csatlakozási, a rendszerhasználati és a külön díjak mértékét,” szövegrész,
- Get. 133/A. § 2. pontjában a „valamint alkalmazásának feltételeit és a rendszerhasználati díjak mértékét,” szövegrész,
- Get. 133/A. § 4. pontjában az „alkalmazásának feltételeit és a csatlakozási díjak mértékét,” szövegrész, valamint
- Get. 133/A. § 6. pontjában az „alkalmazásának szabályait és a külön díjak mértékét” szövegrész.
- Get 146/M. §-át:

(1) E törvénynek az egyes energetikai tárgyú törvények árszabályozási célú módosításáról szóló 2016. évi CLXXXIII. törvénnyel megállapított 104/B. § (4) bekezdése, 106. § (3) bekezdése és 108. § (2) bekezdése szerinti rendeleteket első alkalommal a 2017. január 1-jétől alkalmazandó díjak mértékének megállapítása során kell alkalmazni.

(2) E törvénynek az energetikai tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2016. évi LIX. törvénnyel megállapított 104/B. § (4) bekezdése, 106. § (3) bekezdése és 108. § (2) bekezdése alapján kiadott **határozatok nem lépnek hatályba.**

(3) Amennyiben az egyes energetikai tárgyú törvények árszabályozási célú módosításáról szóló 2016. évi CLXXXIII. törvény hatálybalépésekor az energetikai tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2016. évi LIX. törvénnyel megállapított 104/B. § (4) bekezdése, 106. § (3) bekezdése és 108. § (2) bekezdése alapján **kiadott határozatok bírósági felülvizsgálata folyamatban van, a bíróság az eljárást megszünteti.**

(4) E törvénynek az egyes energetikai tárgyú törvények árszabályozási célú módosításáról szóló 2016. évi CLXXXIII. törvénnyel megállapított rendelkezéseit **a folyamatban lévő hatósági eljárásokban és bírósági eljárásokban is alkalmazni kell.**

1.2.2. Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény alaptörvény-ellenes rendelkezése:

Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény 12. § n) és o) pontjaiban „**rendeletben megállapítja**” szövegrész.

1.2.3 A földgáz rendszerhasználati díjak, a külön díjak és a csatlakozási díjak mértékéről szóló 13/2016. (XII. 20.) MEKH rendelet.

2. AZ INDÍTVÁNYOZÓ GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGE

Az Indítványozó az energetikai iparágban működő nemzetközi cégcsoport magyarországi vállalata, amely engedélyköteles földgázelosztási tevékenységet végez Magyarországon. (Alkotmányjogi panaszunkhoz **2. számú melléklet** alatt csatoljuk az Indítványozó cégkivonatát és működési engedélyét.)

Földgáz-elosztói engedélyesként az Indítványozó feladata és kötelezettsége a földgáznak az általa üzemeltetett földgáz elosztói vezetéseken való továbbítása a felhasználóhoz. A földgázelosztási tevékenysége keretében az Indítványozó kötelezettsége és kizárólagos joga a földgázelosztási működési engedélyében meghatározott területeken az üzemeltetésében álló elosztóvezetéseken meglévő szabad kapacitások rendelkezésre bocsátása az ún. rendszerhasználók¹ részére, és a földgáz elosztása (vezetéseken való továbbítása) a rendszerhasználók számára az egyenlő elbánás elvének megfelelő módon.

Az Indítványozó a földgázelosztási tevékenysége során folyamatosan köteles gondoskodni az elosztói rendszerének teljes körű üzemeltetéséről, karbantartásáról, szükség szerinti felújításáról, fejlesztéséről, valamint a hálózatára csatlakozó felhasználási helyek nyilvántartásáról, méréséről és leolvasásáról.

3. A JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET ISMERTETÉSE

A földgáz-elosztás fogalmát és az arra vonatkozó, jogszabályi/szabályozói jellegű részletszabályokat elsődlegesen a Get., a Get. végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet, valamint az Indítványozó működési engedélye tartalmazzák.

Az Indítványozó földgáz-elosztási szolgáltatásáért a rendszerhasználók díjat fizetnek, amely a vonatkozó jogszabályok alapján hatóságilag meghatározott, maximált ár². A hatósági árat a mindenkor érvényes, jelenleg a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal („MEKH”) határozza meg a lentebb ismertetett eljárásban.

A hatósági ár megállapítása négyéves árszabályozási ciklusokban³ történik. A jelenleg folyamatban lévő árszabályozási ciklus 2017. január 1-jével kezdődött. A rendszerhasználati díjakat⁴ a MEKH-nek az árszabályozási ciklus kezdetét megelőző 45 nappal kell megállapítania⁵. A rendszerhasználati díjak szabályozása az árszabályozási cikluson belül évente, a konkrét díjösszegek megállapításával történik⁶.

3.1 A RENDSZERHASZNÁLATI DÍJ MEGÁLLAPÍTÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁS

A rendszerhasználati díjat alapvetően⁷ a hatékonyan működő engedélyes vállalkozások indokolt működési és tökeköltségei alapján, illetve összehasonlító elemzések alapján a legkisebb költség elvének érvényre juttatásával úgy kell a MEKH-nek meghatározni, hogy az érintett engedélyeseket rövid- és hosszútávon gazdálkodásuk hatékonyságának és az általuk nyújtott szolgáltatás minőségének folyamatos javítására és az ellátásbiztonság növelésére ösztönözze.

Az idézett alapelvre tekintettel a rendszerhasználati díjat árhatóságként a MEKH állapítja meg⁸ egy olyan hatósági eljárásban, amely eljárás célja, hogy felmérje az elosztási engedélyesek (köztük az Indítványozó) indokolt eszköz és működési költségeit, mert ezekre vonatkozóan kell később a hatósági

¹ A rendszerhasználók azok a felhasználók, földgáztermelők, földgázkereskedők és más, a Get. 3. § 51. pontja szerint meghatározott piaci szereplők, akik elosztási szerződés alapján az elosztórendszer kapacitását lekötik, vagy azt földgáz betáplálására vagy vételezésére igénybe veszik.

² Lásd Get. 103. § (2) a) pontját.

³ Lásd Get. 104/A. § (1) bekezdését.

⁴ Lásd Get. 105. § (1) bekezdését, miszerint az együttműködő földgázrendszer használatért [...]

a) szállítási rendszerüzemeltetési díjat,

b) földgázelosztási díjat,

c) elosztási átszállítási díjat,

d) földgázátviteli díjat és

e) földgáz elszámolási díjat

(a továbbiakban együtt: rendszerhasználati díjat) kell fizetni. [...]

⁵ Lásd Get. 104/B. § (5) bekezdését.

⁶ Lásd Get. 104/B. § (1) bekezdését.

⁷ Lásd Get. 105. § (4) bekezdését.

⁸ Lásd Get. 104. § (4), 104/B. § (4), és 105. § (2) bekezdéseit.

árnak fedezetet biztosítania. Abból ugyanis, hogy a rendszerhasználati díj hatósági ár az is következik, hogy felperes elosztói tevékenységéből eredő bevétele is maximalizálva van, vagyis felperes a tevékenységéből eredő valamennyi költségét kizárólag a rendszerhasználati díj beszedéséből fedezi.

A MEKH rendszerhasználati díjak megállapítására irányuló eljárása két részből áll:

- i. A MEKH elsőként egy eszköz- és költség-felülvizsgálati⁹ eljárást folytat le, aminek a célja – a fent említett alapelvi rendelkezésre is tekintettel – a hatósági árat alkalmazni köteles elosztói engedélyesek (többek között az Indítványozó) földgáz-elosztási tevékenységhez felhasznált eszközeinek, indokolt működési költségeinek, a beruházások végrehajtásához szükséges finanszírozási források ún. tőkeköltségeinek, vagyis mindazon elosztói befektetés és folyamatosan felmerülő költségeknek a számbavétele, amelyeket a hatósági árak mindenkor fedeznie kell.
- ii. Az eszköz és költség-felülvizsgálati eljárást az ár-megállapítási eljárás¹⁰ követi, amelyben a MEKH az eszköz és költség-felülvizsgálati eljárás eredményét felhasználva megállapítja a rendszerhasználati díjak maximális mértékét és az áralkalmazási feltételeket.

A MEKH árhatósági eljárása feltételezi az elosztói engedélyesek együttműködését. A MEKH ugyanis az elosztói engedélyesek (köztük az Indítványozó) indokolt költségeit az elosztói engedélyesek által szolgáltatott adatok alapján méri fel, ennek érdekében pedig több alkalommal is adatszolgáltatást kér az elosztói engedélyesektől.

3.2 A RENDSZERHASZNÁLATI DÍJ MEGHATÁROZÁSÁNAK FORMÁJA ÉS ANNAK VÁLTOZÁSAI

A MEKH árhatósági eljárása során hozott döntését a sérelmezett rendelkezésekkel bevezetett jelenlegi szabályozás alapján – álláspontunk szerint alaptörvény-ellenes módon – egyedi közigazgatási határozat helyett rendeletbe foglalja, amely ellen az érintettek jogorvoslattal nem élhetnek.

A jelenleg hatályos szabályozás nem előzmények nélküli, az elmúlt négy évben ugyanis a jogalkotó többször is módosította a MEKH árhatósági eljárásában hozott döntésének jogi formáját. Az alábbiakban ezért bemutatjuk, hogy az elmúlt négy évben miként változott a jogszabályi környezet:

3.2.1 A határozaton alapuló szabályozás – 2013. április 4-ig

A Get. 2013. április 4-e előtt hatályos rendelkezései szerint¹¹, a szabályozó hatóság (akkori nevén Magyar Energia Hivatal) a rendszerhasználati díjakat közigazgatási határozatban állapította meg, amely határozat ellen az érintett felek (így az Indítványozó is) bírósági felülvizsgálattal élhettek.

3.2.2 Rendeleti szabályozás bevezetése – 2013. április 4-től 2016. október 1-jéig

2013. március 14-i ülésnapján az Országgyűlés elfogadta a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvényt¹² („Statútum Törvény”).

A Statútum Törvény az Alaptörvényben definiált önálló szabályozó hatóságként, a Magyar Energia Hivatal jogutódjaként felállította a MEKH-et, elnökének pedig a rendszerhasználati díjak megállapítása körében rendeletalkotási jogot adott. A Statútum törvény egyben módosította a Get. releváns szakaszait is oly módon, hogy a módosítás hatálybalépését követően a MEKH elnöke a rendszerhasználati díjakat rendeletben állapította meg, amely ellen jogorvoslatnak nem volt helye.

⁹ Lásd Get. 104/A. § (5) bekezdését.

¹⁰ Lásd Get. 104/B. § (4) bekezdését.

¹¹ Lásd a 2013. április 4-e előtt hatályos Get. 105. § (3) bekezdését.

¹² A Statútum Törvény 2013. március 27-i kihirdetését követően 2013. április 4-én lépett hatályba.

A Statútum Törvény elfogadásához vezető parlamenti vita irataiból, valamint a törvény előterjesztői indoklásából kiderül, hogy a Statútum Törvénnyel a jogalkotó kifejezett szándéka az volt, hogy a törvény elfogadásakor folyamatban lévő, a MEH rendszerhasználati díjakkal szemben az Indítványozó és már érintettek által indított bírósági felülvizsgálati eljárásokat ellehetetlenítse és megakadályozza. A jogalkotó további célja volt az is, hogy a jövőre vonatkozóan olyan jogi formában jelenjenek meg a kötelezően alkalmazandó rendszerhasználati díjak, amely ellen az érintettek jogorvoslati joggal nem élhetnek.

A módosítás ellen az érintettek tiltakoztak, mivel az lényeges jogos érdekeiket sértette, valamint az az Európai Unió jogával is ellentétes volt.

Az Európai Unió Bizottsága 2015 folyamán kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-I 2009/73/EK Irányelv (az „**EU Földgáz Irányelv**”) nem megfelelő átültetése okán, többek között pont azt kifogásolva, hogy a rendszerüzemeltetők nem élhetnek jogorvoslattal a részükre megállapított rendszerhasználati díjakkal szemben.

Az EU Földgáz Irányelv 41. cikkében ugyanis így rendelkezik:

„A szabályozó hatóság feladatai és hatáskörei

(16) A szabályozó hatóságok által hozott döntéseket a bírósági felülvizsgálat lehetővé tétele érdekében teljeskörűen meg kell indokolni és alá kell támasztani, továbbá a nyilvánosság számára közzé kell tenni az üzleti szempontból érzékeny információk bizalmas jellegének megóvása mellett.

(17) A tagállamok gondoskodnak egy olyan nemzeti szintű megfelelő mechanizmus létrehozásáról, amelynek alapján a szabályozó hatóság határozata által érintett fél a felektől és valamennyi kormánytól független testülethez fordulhat jogorvoslatért.”

Az EU Földgáz Irányelv rendelkezése alapján tehát az elosztási díjakat maximáló hatósági ár megállapítása kizárólag olyan hatósági aktussal történhet, amely ellen az elosztási díjakat kötelezően alkalmazni kénytelen földgáz elosztói engedélyes társaságok, így az Indítványozó is, jogorvoslattal élhetnek.

A jogalkotónak az Alaptörvényből (E. cikk (3) bekezdése) és az Európai Unióról Szóló Szerződésből (288. cikk) eredő kötelezettsége, hogy az EU Földgáz Irányelv kógens rendelkezéseit átültesse a magyar jogba, és ennek megfelelően a hazai földgázszabályozást összhangba hozza az EU Földgáz Irányelv előírásaival.

3.2.3 Határozati szabályozás visszavezetése – 2016. október 1-jétől 2016. december 20-ig

A Bizottság kötelezettségszegési eljárása hatására a jogalkotó az energetikai tárgyú törvények jogharmonizációs módosításáról szóló 2016. évi LIX. törvénnyel („**Energetikai Jogharmónizációs Törvény**”), 2016. október 1-jével ismét módosította a Get.-et, és ezzel látszólag lépéseket tett az EU jognak való megfelelés irányába, az Indítványozónak és a többi elosztónak jogorvoslati jogot biztosító eljárás és döntési forma¹³ bevezetésével.

¹³ Energetikai Jogharmónizációs Törvény 15.§ (4) bekezdése alapján 2016. október 1-jétől a Get. 103. § (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett:„(3) Az együttműködő földgázrendszer használatáért fizetendő 105. § (1) bekezdése szerinti díjakat a Hivatal határozatban állapítja meg...”

A jogszabály-módosítás eredményeképpen a MEKH árhatósági eljárásának kereteit a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabta meg. Azaz a jogalkotó az Energetikai Jogharmozációs Törvénnyel gyakorlatilag visszaállította a Statútum Törvény hatályba lépése előtti állapotot, és a rendszerhasználati díjakat a MEKH ismét közigazgatási határozatban határozta meg.

Az Energetikai Jogharmozációs Törvény rendelkezéseinek az új árszabályozási keretekkel összefüggően egyik fő célja az volt, hogy a rendszerhasználati díjakat megállapító MEKH határozatok elleni jogorvoslati kereteket megteremtse, és ezen díjak tekintetében az érintett rendszerüzemeltető törvényben meghatározott feltételek szerint bírósághoz fordulhasson.

A konkrét elosztási díjak megállapítása tehát 2016. október 1-jétől az új szabályozás alapján hatósági közigazgatási eljárás keretében történt, amelyet a MEKH 2016. november 16-án kelt hatósági határozatával („**MEKH Határozat**”) zárt le, abban kihirdetve az elosztási díjak mértékét, elosztótársaságonként eltérően. A MEKH 2016. november 25-én kelt kijavító végzésével korrigálta a MEKH Határozatban megjelölt hatósági árakat. (Alkotmányjogi panaszunkhoz **3. számú melléklet** alatt csatoljuk a MEKH 2016. november 25-én kelt kijavító végzését.)

A MEKH Határozat részletes indoklást tartalmazott a hatóság döntését illetően, ezzel nemcsak megismerhetővé tette a MEKH döntésének az indokait, de megteremtette az Indítványozó jogorvoslati jogának alkalmazásához szükséges alapfeltételeket is.

Az Indítványozó a MEKH Határozat ellen 2016. december 1-jén bírósághoz fordult a MEKH Határozat felülvizsgálatát kérve. (Alkotmányjogi panaszunkhoz **4. számú melléklet** alatt csatoljuk az Indítványozó keresetlevelét és annak valamennyi mellékletét.) Kérelmében az Indítványozó a MEKH Határozat olyan elemeinek felülvizsgálatát kérte, amelyek gazdasági érdekeit (és így tulajdonhoz fűződő jogait) közvetlenül és súlyosan érintik, így különösen, de nem kizárólagosan, kifogásolta a múltbeli veszteségek el nem ismerését, a hálózati és mérési veszteség költsége megállapításának módját és eredményét, az elismert tökeköltség számítását, bizonyos működési költségek és az ún. közművezeték adó költségének el nem ismerését, valamint a szabályozói eszközérték és amortizáció számításának módját.

Feltételezzük, hogy a MEKH Határozat ellen más érintett rendszerüzemeltető is jogorvoslati eljárást kezdeményezett.

3.2.4 A hatályos jogi szabályozás: Rendeleti szabályozás – 2016. december 21-től

Három hónappal az Energetikai Jogharmozációs Törvény módosításainak hatálybalépését követően, a MEKH Határozat bírósági felülvizsgálata iránt kezdeményezett per folyamatban léte alatt, 2016. december 20-án megjelent a Magyar Közlönyben az Árszabályozási Célú Módosító Törvény, ami lényegében azonnali, 2016. december 21-i hatállyal visszamódosította az elosztási díjak megállapításának szabályozását az Európai Unió jogába ütköző, 2016. október 1-jét megelőzően hatályban lévő rendeleti szintű döntéshozatalra.

A törvényjavaslatot előterjesztő országgyűlési képviselő a módosítás szükségességét többek közt azzal indokolta, hogy „*az Országgyűlés 2013-ban egyszer már felruházta rendeletalkotási joggal a hivatalt, mivel akkor az érintett cégek közigazgatási eljárás útján támadták a rezsicsökkentést. Hozzátette: a hivatal rendeletalkotási jogát később az Európai Unió megtámadta, ezért azt visszavonták, így a MEKH jelenleg csak határozatokat hozhat, ami nem nyújt elég védelmet a hatósági áraknak.*¹⁴”

¹⁴ Lásd: <http://www.fidesz.hu/hirek/2016-12-03/amekh-rendeletalkotasi-joga-vedheti-meg-a-rezsicsokkentest/>

Az Árszabályozási Célú Módosító Törvény 10. §-a¹⁵ egyúttal úgy rendelkezett, hogy a korábbi szabályozás alapján kiadott MEKH Határozat ne lépjen hatályba, és a MEKH Határozat ellen indított bírósági eljárások megszüntetésre kerüljenek. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. január 17-én kelt végzésével meg is szüntette az Indítványozó által a MEKH Határozat felülvizsgálata érdekében indított bírósági eljárást. (Alkotmányjogi panaszunkhoz **5. számú melléklet** alatt csatoljuk a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. január 17-én kelt permegszüntető végzését.) Ennek következményeként a MEKH Határozat Indítványozó által jogszabályellenesnek vélt rendelkezései felülvizsgálatára nem került sor.

A MEKH Határozat helyébe a földgáz rendszerhasználati díjak, a külön díjak és a csatlakozási díjak mértékéről szóló 13/2016. (XII. 20.) MEKH rendelet („**MEKH Rendelet**”) lépett, amely – függetlenül az Indítványozó által a MEKH Határozat ellen beadott keresetben foglaltaktól – a MEKH Határozattal megegyező tartalommal, tételesen meghatározta az Indítványozóra és más elosztótársaságokra vonatkozó, 2017. január 1-étől érvényes, elosztó-társaságonként eltérő elosztási díjakat. A MEKH Rendelet 1. számú mellékletének II. számú „Földgázelosztási díj” a c.1) alpontja – a MEKH Határozat 1. számú melléklet c. 1) pontjával azonos tartalommal – az Indítványozóra irányadó földgázelosztási díjak elemeit és mértékét rögzíti. A MEKH Rendelet egyelőre ismeretlen, határozatlan ideig marad hatályban, annak a MEKH Határozat elleni felülvizsgálati kérelemben foglaltak szerinti megváltoztatására az Indítványozónak lehetősége és ráhatása nincs, az azonban az Indítványozónak súlyos gazdasági hátrányt okoz.

Az Árszabályozási Célú Módosító Törvény egyébiránt változást az ármegállapítási eljárásban nem hozott, vagyis a MEKH továbbra is köteles egy árhatósági eljárást (eszköz- és költségfelülvizsgálati eljárást és ármegállapítási eljárást) lefolytatni az egyedi hatósági árak megállapítása érdekében.

Az Árszabályozási Célú Módosító Törvény elfogadását követően 2016 decemberében, és 2017 áprilisában az Európai Bizottság kétszer is hivatalosan felszólította Magyarországot az EU Földgáz Irányelv megfelelő végrehajtására és alkalmazására. Az Európai Bizottság 2017 áprilisában küldött indoklással ellátott véleményében („reasoned opinion”) megállapította, hogy „*Magyarország a közelmúltban olyan módosításokat fogadott el az energiaügyi jogszabályokban, amelyek veszélyeztetik a piaci szereplők azon jogát, hogy a nemzeti szabályozó szerv hálózati díjakra vonatkozó határozatainak teljes körű bírósági felülvizsgálatát kérjék*”¹⁶. Az Európai Bizottság véleményében jelezte, hogy Magyarországnak két hónap áll rendelkezésére arra, hogy a jogsértő helyzetet megszüntesse, ellenkező esetben az Európai Bizottság az Európai Unió Bírósága elé terjesztheti az ügyet.

4. INDOKLÁS

Amint arra fentebb rámutattunk, a jogalkotó az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel módosította a Get. és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény rendelkezéseit. A módosítás lényege és kifejezett célja az volt, hogy a korábban a MEKH által *határozatban* megállapított rendszerhasználati és egyéb díjakat 2016. december 21-től kezdődően a MEKH *rendeletben* állapítsa meg.

A módosítás eredményeképpen a MEKH a közigazgatási hatósági eljárásában meghozott, egyes elosztói engedélyesekre külön-külön meghatározott rendszerhasználati díjakat egyedi, eseti határozatok helyett, valamennyi elosztói engedélyesre irányadó, több egyedi határozatot magában foglaló normatív aktusba (rendeletbe) foglalja, ezáltal elvonva az Indítványozó (és valamennyi elosztói engedélyes) jogorvoslathoz való jogát. Míg ugyanis a MEKH rendszerhasználati és egyéb

¹⁵ Lásd Get. 146/M. §-át.

¹⁶ Lásd: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1045_hu.htm

díjat megállapító közigazgatási határozatával szemben a felek bírósághoz fordulhatnak, addig a MEKH rendeletével szemben jogorvoslattal nem tudnak élni.

Minderre tekintettel a sérelmezett rendelkezések álláspontunk szerint azért alaptörvény-ellenesek, mert a jogszabály-módosítással a jogalkotó törvényhozói hatalmával visszaélve egyik napról a másikra megfosztotta az Indítványozót az Alaptörvény XXVIII. cikkében biztosított jogorvoslati jogától, ezzel közvetve megsértette az Indítványozó Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogát, továbbá megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében biztosított jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság¹⁷ és az ahhoz kapcsolódóan a joggal való visszaélés, a kellő felkészülési idő, és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának követelményeit is. Mindemellett az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv is sérült, miszerint a magyar állam működése a hatalom megsztásának elvén alapszik.

4.1 KÖZHATALOMMAL VALÓ VISSZAÉLÉS: EGYEDI DÖNTÉS NORMATÍV FORMÁBAN, AMELYNEK KIZÁRÓLAGOS CÉLJA A JOGORVOSLATI JOG ELVONÁSA

Az alábbiakban rámutatunk arra, hogy álláspontunk szerint az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett szabályozás elsősorban azért alaptörvény-ellenes, mert a MEKH-et arra kötelezi, hogy az elosztóként külön-külön lefolytatott hatósági vizsgálata eredményét egyedi közigazgatási határozat helyett az összes elosztóra kiterjedő, és ekként számos egyedi döntés összesítését magában foglaló rendeletbe foglalja.

Habár álláspontunk szerint önmagában az is sérelmes, hogy a jogalkotó egyedi hatósági döntéseket normatív aktusba foglal, jelen esetben ezt a jogalkotó közhatalmi erőfölényét kihasználva, önkényesen, mindennemű érdemi indoklás nélkül, azonnali hatállyal, és az érintettek Alaptörvényben biztosított jogorvoslatához való jogától való megfosztása, és közvetve a tulajdonhoz való jogának sérelme mellett tette.

Az Alkotmánybíróság több esetben is vizsgálta már az egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányosságát. E körben az Alkotmánybíróság már a 49/1995. (VI. 30.) AB határozatában rögzítette, hogy „*ha jogszabály (helyi is) mindössze egyetlen jogalanyt céloz meg, mindig okkal vizsgálható a jogalkotói hatalom kérdése*”.

Alkotmányjogi panaszunkban vázolt tényállással hasonló ügyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy: „*A jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási körben [...] egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [...] tartalmában jogalkalmazói [...] aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslattal nem élhetnek.*”¹⁸

Egyik korábbi határozatában az Alkotmánybíróság ugyancsak leszögezte, hogy: „*A Htvr. Támadott 20. § (4) bekezdése – mint nem a tulajdoni viszonyokkal foglalkozó normatív rendelkezés – tartalmilag a konkrét minősítések elrendelése folytán több egyedi döntés összesítését foglalja magában. A szabályozásnak ez a módszere lényegileg a jogorvoslati lehetőséget is elzárta az érintett ingatlantulajdonosok elől, amely ugyancsak alkotmányellenes helyzetet eredményezett. [...] A szabályozásnak ez a módja, azaz az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntés törvényi formában való megjelentetése kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét, ahogy ezt az*

¹⁷ Lásd 7/2004. (III. 24.) AB határozatot.

¹⁸ Lásd 5/2007. (II.27.) AB határozatot.

Alkotmánybíróság a 6/1994. (II. 18.) AB határozatában kifejtette (ABH 1994, 65, 67). Az Alkotmánybíróság a Htvr. 20. § (4) bekezdésének a) pontját ezért is alkotmányellenesnek ítélte.¹⁹”

Később, a 6/2004. (II. 18.) AB határozatában az Alkotmánybíróság úgyszintén kimondta, hogy „az Ör. melléklete pedig a tilalom alá vont telkek felsorolásával ténylegesen számos egyedi döntés összesítését foglalja magában. A nem normatív tartalmú eseti döntések ellen viszont az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, illetőleg az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 11. § (3) bekezdése szerint – a valós vagy feltételezett – jog- vagy érdeksérelemmel érintett személyek jogorvoslattal élhetnek. Az Ör. azonban az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét.”

Mindhárom hivatkozott döntésében az Alkotmánybíróság megállapította a vizsgált jogszabályok alaptörvény-ellenességét tekintettel egyrészt arra, hogy a jogalkotó egyedi ügyet döntött el jogszabályi formában, másrészt pedig arra, hogy ezzel alapjogi (konkrétan a jogorvoslathoz való jog) sérelmet okozott. Jelen esetben az alaptörvény-ellenesség megállapítására analóg módon, éppen az említett feltételek fennállására tekintettel van lehetőség.

Az alábbiakban ezért rámutatunk arra, hogy **(ad 1)** a MEKH-nek egy közigazgatási eljárásban hozott egyedi és érdemi döntést kell rendeletbe foglalnia, **(ad 2)** a jogalkotó a jogszabály-módosítással megfosztotta az Indítványozót az Alaptörvényben biztosított jogorvoslati jogától, illetve megsértette a tulajdonhoz való jogát, **(ad 3)** a jogfosztásra visszaélészerűen, mindennemű indoklás nélkül, egyik napról a másikra került sor.

ad 1) A jogszabály-módosítás eredményeképpen a MEKH normatív aktusba foglalja a közigazgatási eljárásban hozott egyedi és érdemi döntését

Az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett módosítás lényege, hogy a 2016. december 21-től hatályos Get. (és egyéb jogszabály) alapján a MEKH a rendszerhasználati díjak megállapítására irányuló közigazgatási eljárásának az eredményét nem egyedi, érdemi közigazgatási határozatban, hanem rendeletben kell meghatározni. Álláspontunk szerint azonban a rendszerhasználati díjakat megállapító MEKH rendelet *csak formailag* minősülhet jogszabálynak, az alábbiakban rámutatunk ugyanis arra, hogy az valójában egy közigazgatási eljárásban hozott egyedi és érdemi döntés, ami ellen az érintetteknek jogorvoslati jogot kell biztosítani:

- **Egyedi közigazgatási eljárásban hozott döntés:** Amint arra fentebb már rámutattunk, az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett módosítás nem érintette a MEKH azon kötelezettségét, hogy az Indítványozó bevonásával közigazgatási hatósági eljárást (eszköz- és költség-felülvizsgálati eljárás, valamint ármegállapítási eljárás) folytasson le abból a célból, hogy felmérje, hogy a hatósági árak elosztói engedélyesenként külön-külön milyen indokolt működési és tökeköltségre kell fedezetet biztosítani. Vagyis a MEKH mind a 2016. december 21-ét megelőzően és a jelenleg hatályos jogszabályok alapján is közigazgatási eljárásban dönt a rendszerhasználati díjak megállapításáról.
- **Egyedi döntés:** A MEKH közigazgatási eljárásában hozott döntés egyedi döntésnek tekinthető azért, mert a döntés címzettje konkrétan és közvetlenül meg van határozva, az ugyanis maga az Indítványozó. A lefolytatott közigazgatási eljárás eredményeképpen a döntés valamennyi elosztói engedélyesre más-más hatósági árat állapít meg. Vagyis a döntés azért egyedi, mert a döntés címzettjeinek a köre zárt, a döntés pontosan meghatározható elosztói engedélyesekre terjed ki.

¹⁹ Lásd 45/1997. (IX.19.) AB határozatot.

- **Érdemi döntés:** A MEKH hatósági ár tárgyában hozott döntése érdemi is, mert annak tárgya konkrétan a rendszerhasználati díjak megállapítása.
- **Érintett jogát/jogos érdekét érintő döntés:** A döntés az Indítványozó (és valamennyi elosztói engedélyes) tulajdonhoz való jogát és jogos érdekét érinti. Amint arra fentebb rámutattunk, az Indítványozó földgázelosztói tevékenységet végez, és e tevékenysége során folyamatosan köteles gondoskodni az elosztói rendszerének teljes körű üzemeltetéséről, karbantartásáról, szükség szerinti felújításáról, fejlesztéséről, valamint a hálózatára csatlakozó felhasználási helyek nyilvántartásáról, méréséről és leolvasásáról. Az Indítványozó az említett feladataihoz szükséges költségeit kizárólag a hatósági áras rendszerhasználati díjból származó bevételéből fedezi. Nyilvánvaló tehát, hogy amennyiben a hatósági ár nem nyújt fedezetet az Indítványozó feladatának ellátásához, úgy az Indítványozó gazdasági tevékenysége veszteséges lesz, az a vagyónának csökkenését eredményezi, vagyis végső soron a tulajdonhoz való jogát érinti.

A fentiek alapján álláspontunk szerint világos, hogy a MEKH rendelet egy egyedi, érdemi közigazgatási döntést foglal magában. Hangsúlyozzuk ezért, hogy a MEKH döntésének rendeletbe foglalásából az is következik, hogy ha akár az engedélyesek köre, akár a hatósági árban változás következik be, úgy a rendeletet módosítani kell.

A MEKH rendeletek egyedi jellegét igazolja az is, hogy a MEKH a módosult jogszabályból eredő rendeletalkotási kötelezettségének, az idő szűkére tekintettel – 10 nappal a 2017. január 1-jével kezdődő új árszabályozási ciklus előtt – úgy tett eleget, hogy a már meghozott egyedi, konkrét címzett körnek szóló érdemi döntését egyszerűen csak rendeleti formában hirdette ki. A MEKH ugyanis a MEKH Határozat érdemi részével teljes mértékben azonos tartalommal²⁰, elosztóként külön-külön meghatározva tette közzé az irányadó hatósági árakat a MEKH Rendeletben.

(ad 2) A jogszabály-módosítás megfosztotta az Indítványozót a jogorvoslati jogától

Álláspontunk szerint a döntés rendeleti úton történő megjelentetése kizárólag annyiban hozott változást, hogy megfosztotta az Indítványozót az Alaptörvényben biztosított jogorvoslati jogától.

Jogorvoslati jog alapja

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése kimondja, hogy *„mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”*. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati joghoz való alapjog tekintetében többek közt a 22/1995. (III.31.) AB határozatban kifejtette, hogy: *„alkotmányos követelmény az egyedi ügyben született és érdemi döntésekkel szembeni jogorvoslatok biztosítása”*.

Emlékeztetünk a fentiekben említettekre, miszerint az Alaptörvény rendelkezései mellett, az EU Földgáz Irányelv 41. cikke kifejezetten a hatósági díjmegállapítás körében előírja, hogy a hatósági árat olyan határozatba kell foglalni, ami ellen jogorvoslatnak van helye: *„a szabályozó hatóság határozata által érintett fél a felektől és valamennyi kormánytól független testülethez fordulhat jogorvoslatért”*. Annak ellenére, hogy az EU Földgáz Irányelv rendelkezései nem közvetlenül alkalmazandóak, azokat a jogalkotónak át kell ültetnie, vagyis a magyar jogszabályoknak (így elsősorban a Get.-nek) a MEKH ármegeállapító döntései ellen jogorvoslati jogot kell biztosítania.

A jogorvoslati eljáráshoz való jog levezethető továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának Igazságszolgáltatásról szóló fejezetéből (VI. cím) is, amely jelentősége messze túlmutat a földgázpiaci

²⁰ Lásd egyrészről a MEKH Rendelet I. számú mellékletének II. számú „Földgázelosztási díj” elnevezésű pontját, amely elosztói engedélyesenként külön-külön meghatározza a földgázelosztási díjak elemeit és mértékét, így a c.1) alpontban az Indítványozóra irányadó hatósági ár mértékét rögzíti, másrészről pedig a MEKH 2016. november 25-én kelt kijavító végzésének 1. számú melléklete c. 1) pontját.

szabályozáson. Az Alapjogi Charta 47. cikke deklarálja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot:

„Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz.

Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételéhez.”

Az Alapjogi Charta 52. cikke szabályokat tartalmaz az Alapjogi Chartában rögzített jogok és elvek hatályáról és értelmezéséről, amelynek (1) bekezdése szerint

„Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

Az Alapjogi Charta rendelkezéseire bíróság előtt az hazai jogi aktusok értelmezése, illetve jogszerűségének megítélése tekintetében lehet hivatkozni (52. cikk (5) bekezdés). Ennek megfelelően az Alapjogi Chartát aláíró Magyarországon működő Indítványozó ésszerűen számíthat arra, hogy a magyar jogrendszer, - beleértve a földgázpiaci szabályozást is - bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot biztosít számára a rá vonatkozó és kötelezően betartandó hatósági döntésekkel szemben.

Az Indítványozó ésszerű és megalapozott bizalmát az uniós joggal és az Alapjogi Chartával harmonizált hazai szabályozásban maga az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése is alátámasztja. Ezen cikk alapján Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Ennek következménye elvileg az lenne, hogy a törvényhozás olyan törvényeket alkot, – vagy legalábbis arra törekszik – amely Magyarországnak az Európai Unióban tagállamként való részvételére tekintettel összhangban állnak az uniós joggal és betartják az Alapjogi Chartában foglalt alapelveket.

A sérelmezett módosítással bevezetett jelenlegi szabályozás tehát nyilvánvalóan ellentétes az Alaptörvény, az EU Földgáz Irányelv és az Alapjogi Charta idézett rendelkezésével. A rendeletben kihirdetett hatósági döntés ellen ugyanis az érintettek nem élhetnek jogorvoslattal.

Jogorvoslathoz való jog sérelme

A rendeleti szabályozás visszavezetésének nyíltan vállalt célja kifejezetten az volt, hogy megfossza az Indítványozót (és a többi elosztói engedélyest) jogorvoslathoz való joguktól, és ezzel megakadályozza a MEKH határozatok feletti független bírói kontroll gyakorlását. A jogalkotó álláspontja szerint ugyanis a hatósági árak közigazgatási határozatba foglalása „nem nyújt elég védelmet a hatósági áraknak”²¹.

Ezzel összhangban, a jogszabály-módosítás a hatósági árakat illetően csak formai változást eredményezett, a MEKH Rendelet ugyanis egyszerűen átvette a MEKH Határozatban foglalt árakat. Amennyiben ugyanis nem csak a jogorvoslati jog elvétele lett volna a jogalkotó célja, akkor a vizsgált jogszabály-módosítás nem csak a döntés jogi formáját (határozat vagy rendelet) érintette volna, hanem lényeges tartalmi változásokat is bevezetett volna.

Alkotmányértő módon a jogalkotó az Indítványozó (és feltételezhetően más elosztói engedélyes által) indított, már folyamatban lévő jogorvoslati eljárásokat is ex lege megszüntette. A jogalkotó megtehetette

²¹ <http://www.fidesz.hu/hirek/2016-12-03/amekh-rendeletalkotasi-joga-vedheti-meg-a-rezsicsokkentest/>

volna ugyanis azt is, hogy az új szabályozást csak a következő árszabályozási ciklusban rendeli alkalmazni, így a jogfosztás hatása is csak később, a kellő felkészülési idő biztosítása mellett érvényesült volna. A jogalkotó azonban láthatóan nem bízott a MEKH Határozat megalapozottságában illetve tartalmának jogszerűségében, és kizárólag az Indítványozó jogorvoslati jogának megakadályozásával, a folyamatban lévő eljárások ellehetetlenítésével, és a MEKH Határozat rendeleti úton történő kihirdetésével látta az abban foglaltakat megvédhetőnek.

A jogorvoslathoz való jog megfosztásával egyidejűleg a jogalkotó megfosztotta az Indítványozót attól is, hogy a hatóság döntésének az alapját megismerje. Lényeges tartalmi különbség a MEKH Határozat és a MEKH Rendelet között, hogy az utóbbi (jogszabályhoz illően) nem tartalmaz indoklást. Ezzel szemben a MEKH Határozat részletes „Módszertani leírás”-t tartalmazott, amelyben a hatóság ismertette a rendszerhasználati díjak megállapítására vonatkozó, valamennyi elosztói engedélyest érintő módszereket, megállapításokat. A „Módszertani leírás” alapján az elosztói engedélyeseknek lehetőségük volt arra, hogy megismerjék, hogy a MEKH mi alapján állapította meg a hatósági árakat. A rendeleti szintű szabályozás nem ad erre lehetőséget, és úgy állapít meg az elosztói engedélyesekkel szemben hatósági árat, hogy közben nem tisztázza, hogy döntését mire alapozta.

Tulajdonhoz való jog sérelme

A jogorvoslat alapjogának sérelme mellett közvetve megállapítható az Indítványozónak az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogának a sérelme is. Amint arra ugyanis fentebb már rámutattunk, a MEKH döntésének a tárgya (akár határozati, akár rendeleti formában jelenik is meg) a rendszerhasználati díjak megállapítása. Az Indítványozó a földgázelosztói tevékenységét kizárólag a beszedett hatósági áras rendszerhasználati díjakból fedezi. Világos tehát, hogy a díjak mértéke közvetlen kihatással van az Indítványozó bevételeire, és ekként az Indítványozó vagyonára. Jelen esetben a jogalkotó azáltal, hogy megfosztotta az Indítványozó jogorvoslathoz való jogától, megsértette az Indítványozó tulajdonhoz való jogát is, tekintettel arra, hogy a jogorvoslathoz való jog elvonásával a jogalkotó megakadályozta az Indítványozót abban, hogy vagyonának védelme érdekében független bírói fórum előtt fellépjen.

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában a tulajdonhoz való jogot a tulajdonos cselekvési szabadságának a biztosítékeként határozta meg²², amikor rögzítette, hogy „*az Alkotmány a tulajdonhoz való jogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa*”. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az alkotmányos tulajdonvédelem köre a vagyon védelmére is kiterjed²³. Jelen esetben a vizsgált rendelkezések alaptörvény-ellenességének kimondását és megsemmisítését – többek közt – éppen az Indítványozó vagyonának (tulajdonának) a védelme indokolja.

Tisztában vagyunk azzal, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan (lásd kisajátítást bizonyos feltételek mellett megengedő Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését), annak tartalmát illetően ugyanis mindig tekintettel kell lenni a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátozásokra. Álláspontunk szerint azonban a tulajdon korlátozására kizárólag valós, vagyis létező és bizonyítható közérdekből kerülhet sor, és a tulajdon közérdekből történő korlátozása során mindig figyelemmel kell lenni a tulajdonos egyéni érdekeire, jogaira. E körben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „*a törvénnyel érvényesített "közérdek" alkotmánybírósági vizsgálata [arra szorítkozik], hogy indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a "közérdekű" megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot...²⁴*”. Vagyis a jogalkotás során a törvényhozónak figyelemmel kell lennie az egyén és a közösség érdekeinek egyensúlyára.

²² Lásd 64/1993. (XII.22.) AB határozatot.

²³ Lásd 45/1995. (VI. 30.) AB határozatot és a 10/2001. (IV. 12.) AB határozatot.

²⁴ Lásd 64/1993. (XII.27.) AB határozatot.

Jelen esetben a jogszabály-módosítást – amint arra lentebb még kitérünk – a jogalkotó „*a rezsicsökkentés eredményének megőrzése védelmé[vel]*”, indokolta. A jogalkotó a továbbiakban nem részletezte a korlátozás indokoltságát, így nem derült ki a módosító jogszabály indoklásából, hogy a hivatkozott cél létező és szükséges közérdeket takar-e. E körben hivatkozunk az Alkotmánybíróság 50/2007. (XII.12.) AB határozatára, miszerint: „*A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy a közérdekből történő korlátozás szükségessége kérdésében egyedi aktusok törvényességének ellenőrzése esetén a bírói hatalom, normatív aktusok felülvizsgálata során az alkotmánybíróság állást tudjon foglalni. A „közérdek miatt fennálló szükségesség” fennállásának bizonyítása elsősorban a jogalkotó felelőssége, ám ez nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság kötve lenne a jogalkotó által előadott, a közérdekből történő korlátozás szükségességét valószínűsítő érveihez.*” Álláspontunk szerint a jogalkotó indoklási kötelezettségét azért mulasztotta el teljesíteni, mert a vizsgált jogszabály-módosítást valójában nem indokolja létező és az egyéni alkotmányos jogok sérelmének szükségességét alátámasztó érv, ami önmagában is – a tulajdonhoz való jog sérelmére tekintettel – alaptörvény-ellenessé teszi a vizsgált jogi szabályozást.

ad 3) Jogalkotó visszaélt jogalkotói hatalmával

Amint arra az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában rámutatott²⁵, a joggal való visszaélés tilalma a magánjog mellett a közjogban is érvényesül²⁶, így e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek magatartására is. Az Alkotmánybíróság e körben kifejtette: „*hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.*”

Az Alaptörvényből levezethető követelmény tehát, hogy jogalkotói hatáskörével a jogalkotó nem élhet vissza, a fentiek alapján ugyanis a jogalkotót is köti az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma. E körben az előbb idézet határozatában az Alkotmánybíróság expressis verbis kimondta, hogy „*kétségtelen, hogy a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint egy helyi önkormányzatnak. Ám ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma*”²⁷. Mindebből következik, hogy egy demokratikusan működő államban a jogalkotói hatalom sem korlátlan, annak ugyanis az Alaptörvényben rögzített korlátai vannak, ilyen korlátnak tekinthető többek közt az állampolgárokat megillető egyéni alapjogok védelme és érvényesülésének biztosítása.

Jelen esetben a jogalkotói hatalommal való visszaélést a jogalkotó azzal valósította meg, hogy – három hónapos 2016. október 1-je és 2016. december 21-e közötti átmeneti határozati szabályozást követően – egyik napról a másikra ismételten a rendeleti szabályozást vezette be azzal a szándékkal, hogy a címzettek a jogorvoslathoz való joguktól megfosssa. Vagyis a jogalkotó – kihasználva erőfölényes helyzetét – a jogalkotói hatalmát a jogalanyok Alaptörvényben biztosított jogától való megfosztására használta fel.

A jogalkotói hatalommal való visszaélést súlyosbítja az a körülmény, hogy a jogszabály módosításra önkényesen, méltányolható és ésszerű indoklás nélkül került sor. Álláspontunk szerint ugyanis kizárólag olyan nyomós közérdek jelenthet kellő alapot az Indítványozó alapjogának az elvételéhez, amely tekintetében a jogalkotó legalább valószínűsíteni tudja annak létezését, és jelentőségét, vagyis

²⁵ Lásd továbbá 24/1997. (IV.25.) AB határozatot.

²⁶ Lásd a Fővárosi Ítéltábla EBD 2014. P.1. számú döntését, amelyben kimondta, hogy a jogalkotó törvényi formába öntött egyedi döntés jogalkotói hatalommal való visszaélést valósít meg, ami megalapozza az állam polgári jogi (kártérítési) felelősségét. A hivatkozott döntés szerint: „*fennáll a többlettényállási elem, ha a jogalkotó törvényi formába öltöztetett egyedi döntést hozott, ezzel visszaélésszerű a tevékenysége, ami sérti a jogállamiság, ezen belül a jogbiztonság elvét. Mivel az adott ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, a jogalkotó polgári jogi felelőssége felvethető, vagyis a diszfunkcionális jogalkotás polgári jogilag is jogellenessé teszi a jogalkotó magatartását, a jogellenes károkozás kárkötelmi viszonyt keletkeztet a jogalkotó, valamint a károsult között*”.

²⁷ Lásd 31/1998. (VI. 25.) AB határozatot.

az alapjogtól való megfosztást is megalapozó jellegét. Nyilvánvaló ugyanis, hogy amennyiben valamely politikai cél pusztán megjelölése is megalapozná az alapjogok korlátozását, az teljes mértékben aláásná az alapjogok védelmének egész rendszerét.

Ennek tükrében különösen sérelme, hogy a jogszabály-módosítást bevezető Árszabályozási Célú Módosító Törvény (és a törvényjavaslat) indoklása kizárólag annyit rögzít, hogy a jogszabályok módosítására „a rezsicsökkentés eredményének megőrzése védelmében” volt indokolt. Vagyis a jogalkotó egy, a köztudatban jól ismert politikai célkitűzésével, a „rezsicsökkentés védelmével” indokolta az Indítványozó (és a többi elosztói engedélyes) alapjogának elvételét.

Álláspontunk szerint azonban a „rezsicsökkentés védelmére” történő hivatkozás, vagyis a közérdek pusztán megjelölése, deklarálása nem szolgálhat kellő alapul az Indítványozó jogorvoslati jogának az ismételt elvételéhez. Kizárólag az a tény, hogy a „rezsicsökkentés” már több éve szerves részét képezi a kormány gazdaságpolitikájának, ezért a társadalom és a gazdasági szereplők által már jól ismert gazdasági célkitűzést takar, nem mentesíthette volna a jogalkotót az alapjog korlátozását megalapozó nyomós közérdek létezésének és jelentőségének a bizonyítása alól. Ez különösen azért is lett volna szükséges, hiszen a „rezsicsökkentés védelmére”, mint közérdekre már a korábbi jogszabály módosítások idején, így a 2016. október 1-jei (ellentétes tartalmú) módosításkor is tekintettel kellett, hogy legyen a jogalkotó. A vizsgált jogszabály-módosítás indoklásából azonban nem derül ki, hogy a „rezsicsökkentés”, mint közérdek védelme tekintetében 2016 októbere és 2016 decembere között mi változott. Nem világos ugyanis, hogy 2016 decemberében miért kell megvédeni a rezsicsökkentést egy olyan szabályozástól, ami 2016 októberében, a szabályozás bevezetésekor még egyáltalán nem veszélyeztette a „rezsicsökkentést”. Jelen esetben tehát a jogalkotó elmulasztotta megindokolni, hogy az a szabályozás, ami 2016 októberében még értelmezhető volt a „rezsicsökkentés védelmén” belül, az három hónappal később, 2016 decemberében már miért nem. A jogszabály-módosítás indoklásának a hiányossága azonban álláspontunk szerint feltételezi az alapjog korlátozását megalapozó valós közérdek hiányát is.

Álláspontunk szerint a lakossági földgázárak mértékének a befolyásolására a jogalkotó számára számtalan egyéb eszköz is rendelkezésre állt volna. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a lakossági földgáz ellátást (ún. egyetemes szolgáltatást) az egész országban egy kizárólagos állami tulajdonban álló vállalat, a [REDACTED] biztosítja. Az Indítványozóra irányadó, hatóságilag maximált rendszerhasználati díjak csak részben és közvetetten befolyásolják a lakossági gázfogyasztók által fizetendő (egyébként szintén hatóságilag rögzített) gázarat. Így szakmai-gázpiaci szempontok miatt sem indokolható a jogalkotó lépése, amely erre tekintettel aránytalanul és indokolatlanul jelentős mértékben korlátozza az Indítványozó alkotmányos védelemben is részesülő alanyi jogát a rá vonatkozó hatósági döntés elleni jogorvoslatához. E körben ismételten hivatkozunk a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban foglaltakra, miszerint „noha az államnak a piactudomány viszonyai között is megvan az a joga, hogy jogszabályok segítségével beavatkozzék a gazdasági folyamatokba, ez irányú joga nem korlátlan. Az semmiképpen nem tartozik bele, hogy a piactudomány tényleges viszonyait figyelmen kívül hagyva, a rosszhiszeműség vélelméből kiindulva, tetszése szerint szabályozza a gazdasági életet, tekintet nélkül arra, hogy a kellően át nem gondolt szabályozás kiket és milyen mértékben súlyt joghátránnyal.”

A hivatkozott AB határozat megerősíti azon álláspontunkat, miszerint a jogalkotó a demokratikus jogállamiság alapját jelentő hatalommegosztás alapelvét sértően avatkozott bele a jogalkalmazó szervek működésébe, így a MEKH közigazgatási eljárásába és a bírósági igazságszolgáltatás menetébe, olyan közérdekre hivatkozva, amely ilyen jogsérelmek nélkül, jogszerű és demokratikus módon is teljesíthető lett volna. A jogalkotó a jelen esetben megvonta a hatáskörét az igazságszolgáltatástól és az árhatósági jogkört gyakorló – elvileg független szabályozó hatóságként működő – MEKH-et diktatórikus testületté alakította, amelynek döntései ellen az Indítványozónak semmilyen jogi eszköze nem maradt.

Összefoglalva a fentieket álláspontunk szerint az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett módosítás azért alaptörvény-ellenes, mert a jogalkotó visszaélve jogalkotói hatalmával, egyedi hatósági döntések normatív aktusba foglalását rendelte el és ezzel önkényesen, mindennemű érdemi és méltányolható indok nélkül, egyik napról a másikra megfosztotta az Indítványozót az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogától, megsértve ezzel az Indítványozó tulajdonhoz való jogát.

4.2 JOGBIZTONSÁG SÉRELME

Azon túlmenően, hogy a Get. hatályos szabályozása tartalmilag alaptörvény-ellenes, álláspontunk szerint az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett módosítás módja is sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írt jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményét.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény B. cikkében foglalt jogállamiság alapvető eleme a jogbiztonság, álláspontja szerint *“a jogszabályok stabilitása és időállósága a jogállamiság elvéből levezethető követelmény”²⁸*. A jogbiztonság követelménye az Alkotmánybíróság értelmezésében a jogalkotó kötelezettségévé teszi, hogy a jogszabályok *kiszámíthatóak, előreláthatóak*²⁹ legyenek a jogszabályok címzettjei számára. A kiszámíthatóság és előreláthatóság követelménye teszi ugyanis lehetővé azt, hogy a jogalanyok számára a jog nem kalkulálhatatlan potenciális veszélyforrás, hanem a döntések megbízható kerete legyen. Az Indítványozó számára ez konkrétan azt a jogos igényt jelenti, hogy a hazai földgázaszabályozás olyan szabályrendszer legyen, amelyre az érintett jogalanyok üzleti, jogi vagy egyéb döntéseiket, stratégiájukat alapozhatják.

Az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett rendeleti ármegállapítás viszont olyan jogalkotói lépés, amely a jogbiztonság jelentős és váratlan sérelmét idézte elő: **(ad 1)** a jog kiszámíthatóságába és a jogalkotás alkotmányosságába vetett hit sérült; **(ad 2)** a jogszabály alkalmazására való felkészülési idő hiányzott, továbbá **(ad 3)** visszaható hatályú jogalkotás következett be.

ad 1) A jog kiszámíthatóságába és a jogalkotás alkotmányosságába vetett bizalom sérelme

A jogalkotó a Get.-et (és egyéb rendeleteket) csak 2016. október 1-jével, azaz mindössze három hónappal a sérelmezett 2016. december 21-i változásokat megelőzően módosította. Tekintettel arra, hogy 2016. december elején még „friss” volt a 2016. októberi módosítás, így a jogalanyok (ideértve az Indítványozót, valamennyi elosztói engedélyest, de a MEKH-et is) joggal bízhattak abban, hogy a jogszabályi környezet nem fog változni, így a 2017. január 1-jével kezdődő árszabályozási ciklusban alkalmazandó hatósági árakat az akkor hatályos rendelkezések alapján, határozatban fogja a MEKH megállapítani, a MEKH határozata ellen pedig az érintettek jogorvoslattal élhetnek.

A MEKH ennek megfelelően a közigazgatási eljárását lezárva meg is hozta a MEKH Határozatát, amely ellen az Indítványozó (és feltehetően más elosztói engedélyes is) jogorvoslattal élt. (Hangsúlyozzuk, hogy a jogorvoslatnak a MEKH határozatának végrehajtására nem lett volna halasztó hatálya, így az nem veszélyeztette volna a MEKH által megállapított hatósági árak alkalmazását.)

Az Árszabályozási Célú Módosító Törvény ebbe a helyzetbe „robbant be” 2016. december 20-án, 10 nappal a 2017. január 1-jével kezdődő árszabályozási ciklust megelőzően, az Árszabályozási Célú Módosító Törvény ugyanis egyik napról a másikra, indoklás nélkül lépett hatályba. A módosító szabályra tekintettel kihirdetésre került a MEKH Határozattal azonos tartalmú (ám indoklást nem tartalmazó) MEKH Rendelet, az Indítványozó folyamatban lévő jogorvoslati eljárása pedig ex lege, érdemi döntés nélkül megszűnt.

²⁸ Lásd 20/2014. (VII. 3.) AB határozatot.

²⁹ Lásd 9/1992. (I. 30.) AB határozatot, 25/2015. (VII. 21.) AB határozatot.

A fentebb leírtak alapján nem kíván különösebb magyarázatot, hogy az Árszabályozási Célú Módosító Törvény időzítése, és azonnali hatálybaléptetése megingatta a jogalanyoknak a jog stabilitásába, időtállóságába vetett hitét, így összességében pedig sértette a jogbiztonságot. Amint arra az Alkotmánybíróság rámutatott „*azonnali hatályú az a jogalkotás, amely a folyamatban lévő jogviszonyokat érinti, valamint időben a múltból a jövőbe átnyúló tényállásokat minősít át. Ez akkor tekinthető alaptörvény-ellenesnek, ha az életviszonyok tervezhetőségét túlzott mértékben megnehezíti, azaz sérti a szerzett jogokat és a bizalomvédelmet*”.

Itt kell említést tennünk arról is, hogy (a 2016. október 1-jei módosításon túlmenően) az elmúlt négy évben a jogalkotó többször is módosította a MEKH hatósági árat megállapító döntésnek a jogi formáját: 2013. április 4-ig határozatban, 2013. április 4-től 2016. október 1-jéig rendeletben, míg 2016. október 1-jétől 2016. december 21-ig újra határozatban, 2016. december 21-től pedig ismételt rendeletben állapítja meg a MEKH a rendszerhasználati és egyéb díjak maximális mértékét. Nyilvánvaló, hogy a Get. (és az érintett egyéb jogszabályok) rövid időn belüli, oda-vissza jellegű, megfelelő indokok nélküli módosítása egyértelműen sérti a jogbiztonság, és ahhoz kapcsolódóan a jog stabilitásában és kiszámíthatóságában vetett hitet, a bizalomvédelem elvét.

A jogbiztonság sérelme megállapítható az alapvető jogok védelmének és érvényesülésének biztosítását szolgáló, uniós jogban rögzített garanciális szabályok időszakos figyelmen kívül hagyására tekintettel is. A közigazgatási hatósági határozattal való ármegállapítás visszavezetésére 2016. október 1-jei hatállyal ugyanis az Európai Unió Bizottsága által indított kötelezettségszegési eljárása miatt, az EU Földgáz Irányelv hazai jogba való implementálásának céljából került sor. Az Indítványozó alappal feltételezhette tehát, hogy amennyiben a magyar jogalkotó az uniós joggal való harmonizáció érdekében módosítja a Get-et és visszavezeti a közigazgatási határozat formájában való hatósági ármegállapítást, és egyúttal újra biztosítja az Indítványozó számára az Alaptörvényben, az EU Földgáz Irányelvben, és az Alapjogi Chartában biztosított jogorvoslathoz való jogot, akkor ez nem fog változni pusztán amiatt, hogy az Indítványozó él a törvényben biztosított jogorvoslati jogával és bírósági felülvizsgálati eljárást kezdeményez. Ehelyett a törvényhozás tudatosan az uniós jogba ütközően újra módosította a Get-et, ezáltal megakadályozta az Indítványozót abban, hogy jogorvoslati jogát gyakorolva, tisztességes eljárásban, vitás ügyének elbírálását kérhesse, és a rá irányadó hatósági ár felülvizsgálatát legalább elméletileg – az általa előadott jogi és szakmai érvek függvényében – egy független bírói fórum előtt elérhesse. A törvénymódosítás meglepte az Indítványozót, hiszen az EU joggal való harmonizáció a magyar állam által kötött nemzetközi szerződéseknek megfelelően Alaptörvényben rögzített alapelv, amelynek a jogalkotó általi betartására eddig az Indítványozó joggal számított. A jogalkotó esetünkben tudatosan és szándékosan sértette meg az irányadó, teljesen egyértelmű uniós jogot, és módosította saját korábbi, jogharmonizációt szolgáló szabályozását.

ad 2) A kellő felkészülési idő hiányából eredő jogsérelem

Álláspontunk szerint a jogalkotó megsértette az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében írt jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság követelményét azzal, hogy lényegében felkészülési idő nélkül, egyik napról a másikra megfosztotta az Indítványozót a jogorvoslathoz való jogától.

Az Alkotmánybíróság működésének kezdete óta a jogállamiság, illetve a jogbiztonság szerves részeként tekintett a kellő felkészülési idő követelményére. Az Alkotmánybíróság e körben úgy foglalt állást, hogy: „[a] *demokratikus jogállam* [...] – sok egyéb mellett – *abban is különbözik a diktatúrától, hogy [...] garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a reájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani*³⁰”.

³⁰ Lásd többek közt a 6/2013. (III. 1.) AB határozatot.

Kétségtelen, hogy a kellő felkészülési idő formai jogbiztonsági kritériumot jelent csupán, vagyis kellő felkészülési idő alkalmazása sem lett volna kihatással a norma tényleges (a fentiekben kifejtett álláspontunk szerint alaptörvény-ellenes) tartalmára, álláspontunk szerint azonban a nem elegendő felkészülési idő a szabályozás tartalmi változásaival együttesen megalapozza azt, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság megállapítsa a sérelmezett rendelkezések alaptörvény-ellenességét.

Jelen esetben ugyanis az Indítványozó sérelme „nem pusztán egy [...] előnyös helyzet elmaradásából áll³¹”, hiszen az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett módosítás megfosztotta az Indítványozót a jogorvoslathoz való jogától, a már folyamatban lévő jogorvoslati eljárását pedig ex lege megszüntette.

Ezt a helyzetet csak súlyosbította, hogy a jogszabály-módosítás kihirdetésére és hatálybalépésére egyik napról a másikra került sor, az Árszabályozási Célú Módosító Törvény ugyanis 2016. december 20-án került kihirdetésre és másnap már hatályba is lépett. Vagyis az Indítványozónak mindösszesen egy napja volt arra, hogy megismerje a jogszabályt és felkészüljön (valójában tudomásul vegye) annak jogkövetkezményeit, így a jogorvoslati jogának elvételt. A jogalkotó tehát gyakorlatilag megfosztotta az Indítványozót a jogszabály előzetes megismerésének a lehetőségétől. Álláspontunk szerint azonban kellő felkészülési idő biztosításával a jogszabályi változás kiszámíthatatlanságát, váratlanságát ki lehetett volna zárni, ezzel is mérsékelve az alaptörvény-ellenes állapotot. Állításunkat erősítik, az Alkotmánybíróság 41/1997. (VII. 1.) AB határozatában foglaltak is, miszerint: „*az az átmeneti szabály ugyanis, amely a jogalkotó korábbi kikötéseinek teljesítésére szolgáló időt sem biztosítja a jogosult számára, bizonyítottan nem ad elégséges felkészülési időt a jogosultak számára. Ez a szabályozást kiszámíthatatlanná teszi, sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét.*”

Az Árszabályozási Célú Módosító Törvény egyik napról a másikra történő hatálybaléptetése álláspontunk szerint csak kivételes esetben, megfelelő indoklás mellett kerülhetett volna sor. Jelen esetben – amint arra már többször felhívtuk a figyelmet – azonban semmi sem indokolta jogszabály-módosítás hatálybaléptetésének sürgősségét. Az Árszabályozási Célú Módosító Törvény (és törvényjavaslatának) az indokolásából nem állapítható meg olyan súlyú közérdek, amely az egy napos hatálybaléptetést, és a módosításnak már a 2017. január 1-jétől kezdődő árszabályozási ciklusra történő alkalmazását indokolta volna.

Érvelésünket erősíti az is, hogy mind az Indítványozó, mind pedig a MEKH a hatályos jogszabályok alapján, és annak stabilitásában bízva járt el: a MEKH meghozta a hatósági árakat megállapító MEKH Határozatát, az Indítványozó pedig élt jogorvoslati jogával. Vagyis nem volt olyan jogalkalmazói mulasztás, ami indokolta volna a jogalkotó azonnali közbelépését, a rendeleti szabályozás egyik napról a másikra történő bevezetését. A hatósági árakat megállapító MEKH Határozat készen állt a 2017. január 1-jétől kezdődő árszabályozási ciklusban történő alkalmazására, így véleményünk szerint a 2017. január 1-jétől kezdődő árszabályozási ciklusra történő jogalkotás sem indokolhatta a hatálybaléptetés sürgősségét.

ad 3) Visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a sérelme

Az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a jogbiztonság elvének részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmával is. Egyik korai döntésében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy: „*A jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek³².*”

³¹ Lásd 10/2013. (IV. 25.) AB határozatot.

³² Lásd 34/1991. (VI. 15.) AB határozatot.

Az említett gyakorlatot az Alkotmánybíróság a legújabb határozataiban³³ is megerősítette, melyek értelmében jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, már fennálló kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

Ugyanakkor a következetes alkotmánybírósi gyakorlat szerint, valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell³⁴. E körben az Alkotmánybíróság a 365/B/1998. AB határozatában kifejtette, hogy: *„Hiába lép egy jogszabály hatályba a jövőre nézve (formálisan nem sértve a felkészüléshez szükséges kellő idő alkotmányos követelményét), ha a folyamatos ügyekre is irányadó alkalmazhatóság miatt – tartalmában – az érintetteknek visszamenőleg állapít meg kötelezettséget, nyilvánít valamely magatartást jogellenessé. Ilyenkor a jogbiztonság sérelme ugyanúgy megállapítható, mint a formális és visszamenőleges hatályú kötelezettséget megállapító hatálybaléptetés esetén, vagy a „kellő idő” hiánya miatt.”*

Jelen esetben az Árszabályozási Célú Módosító Törvény is annak ellenére sérti a visszaható hatály tilalmát, hogy azt nem visszamenőlegesen léptették hatályba, az azonban a jogszabály-módosítás hatálybalépését megelőzően létrejött és folyamatban lévő jogviszonyokra (jelen esetben az Indítványozót érintő közigazgatási eljárására, és a folyamatban lévő bírósági eljárására is) alkalmazni kell. A jogalkotó ugyanis a hatálybalépést megelőzően indult és lezárult közigazgatási eljárásba, és hatálybalépést megelőzően indult és folyamatban lévő peres eljárásba avatkozott bele azzal, hogy a közigazgatási eljárás érdemében hozott döntés formáját megváltoztatta, illetve ezen döntés ellen indított peres eljárást megszüntette. Álláspontunkkal azonos véleményt fejtett ki Kiss László alkotmánybíró a 3151/2013. (VII.24.) AB határozathoz fűzött különvéleményében, amikor kifejtette, hogy *„mivel a támadott szabály konkrét folyamatban lévő eljárások felfüggesztését rendeli el, úgy vélem, mindez klasszikus esete a folyamatos jogviszonyokba történő visszaható hatályú jogalkotásnak, mégpedig úgy, hogy (1) ennek a különvéleményemben részletesen bemutatott alkotmányos indoka nincs, illetve (2) egy másik hatalmi ág hatáskörébe tartozó ügyben dönt a jogalkotó a törvény, mint általános szabályozó norma intézményének a felhasználásával”*.

Továbbá sérelmes a jogalkotás módja azért is, mert tekintettel arra, hogy a 2016. október 1-jét megelőző és a 2016. december 21-ét követő szabályozás megegyezett (rendeleti szabályozás), a jogszabály-módosítással a szabályozási környezet a korábban már érvényben lévő állapothoz tért vissza. A sérelmezett jogszabály-módosítással a jogalkotó nyilvánvaló célja a 2016. október 1-jét megelőző rendeleti szabályozás visszaállítása volt. A visszaható hatály tilalma így azért is sérült, mert a jogalkotó a korábbi szabályozás visszavezetésével „meg nem történtté” akarta tenni a 2016. október 1-je és 2016. december 21-e közötti szabályozást.

5. ELJÁRÁSJOGI NYILATKOZATOK

5.1 SZEMÉLYES, AKTUÁLIS ÉS KÖZVETLEN ÉRINTETTSÉG

Az Abtv. 52. § (4) bekezdésére tekintettel az alábbiakban igazoljuk az alkotmánybírósi eljárás törvényi feltételeit, így az Indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettségét az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályok rendelkezéseinek hatályosulása folytán bekövetkezett alapjogsérelem vonatkozásában. A sérelmezett jogszabályok közvetlenül, személyesen is érintik az Indítványozót, az Indítványozó érintettsége pedig aktuális, tekintettel arra, hogy az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett jogszabály-módosítások folytán az Indítványozóval szemben lefolytatott

³³ Lásd többek közt a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatot és a 3024/2015. (II. 9.) AB határozatot.

³⁴ Lásd többek közt a 183/2010. AB határozatot és a 10/2014. (IV. 4.) AB határozatot.

közigazgatási eljárásban hozott, az Indítványozónak címzett egyedi MEKH döntés (MEKH Határozat) hatályát veszítette, az Indítványozó által kezdeményezett, folyamatban azzal lévő jogorvoslati eljárása ex lege megszüntetésre került, és a rendeleti szabályozás bevezetésével az Indítványozó a jövőre nézve is elvesztette jogorvoslatához való jogát.

5.2 JOGORVOSLATI LEHETŐSÉG HIÁNYA

Az Indítványozónak nem volt módja az őt ért jogsérelmet jogorvoslati eljárás útján orvosolni, tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panaszban megfogalmazott alapjogi sérelem éppen abban áll, hogy a jogalkotó a sérelmezett jogszabály-módosításokkal megfosztotta az Indítványozót a jogorvoslatához való jogától. Az Árszabályozási Célú Módosító Törvénnyel bevezetett jogszabály-módosítás eredményeként ugyanis egyrészt az Indítványozó által kezdeményezett, a MEKH Határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárást a bíróságnak meg kellett szüntetnie, vagyis az eljáró bíróságnak az Indítványozó jogorvoslati kérelmét nem volt lehetősége elbírálni. Másrészt pedig a módosított szabályok alapján a jogalkotó a jövőre nézve is elvonta az Indítványozó jogorvoslatához való jogát, tekintettel arra, hogy a jövőben meghozandó valamennyi egyedi és érdemi MEKH döntést határozat helyett rendeletbe kell foglalni, ami ellen pedig nincsen jogorvoslati lehetőség.

5.3 HATÁRIDŐ-SZÁMÍTÁS

A jelen Indítvány benyújtására nyitva álló határidő az Abtv. 30. §-a alapján az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan (180) nap. Az Indítványozó értelmezése szerint a határidő kezdete 2016. december 21., ugyanis ezen a napon léptek hatályba az Árszabályozási Célú Módosító Törvény azon szakaszai, amelyek hatására a Get. módosult és az Indítványozó elvesztette az elosztási díjakkal - mint hatósági maximált árakkal - kapcsolatos jogorvoslati jogát. Hangsúlyozzuk, hogy az Indítványozó jogsérelme nem a jogorvoslati eljárását megszüntető bírói döntés miatt következett be, hanem azon kógenesen alkalmazandó alaptörvény-ellenes jogszabályi előírások miatt, amelyek ex lege megfosztották az Indítványozót a jogorvoslatához való jogától. A bíróságnak ugyanis meg kellett szüntetnie az indítványozó – jogsérelme orvoslására szolgáló - közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti kérelme folytán indult bírósági eljárást, így a bíróság által kibocsátott permegszüntető végzés tisztán perjogi jelentőségű, érdemi döntésnek nem tekintendő, mivel az ügy érdemében nem foglalt állást. Ezen bírói döntés Alkotmánybíróság általi megsemmisítése a jogsérelem valódi orvoslására nem lenne alkalmas, az ugyanis semmilyen jogkövetkezménnyel nem járna az Indítványozó vonatkozásában.

Az Indítványozó számítása szerint a száznolcvan napos határidő 2017. június 19-én jár le, ennek megfelelően az Indítványozó az Indítványt a törvényes határidőn belül nyújtja be a tisztelt Alkotmánybírósághoz.

5.4 KORÁBBI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK

Az Alaptörvény elfogadását megelőzően hozott határozatokra való hivatkozás tekintetében utalunk a negyedik Alaptörvény módosításra, továbbá az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatára, miszerint az Alkotmánybíróság „az újabb ügyekben vizsgálandó alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indoklásába történő beillesztése”.

5.5 EGYÉB NYILATKOZATOK

Figyelemmel arra, hogy a sérelmezett rendelkezések elvették az indítványozó jogorvoslati jogát, így az ügyben felülvizsgálati, illetve perújítási eljárás indítása kizárt.

Az indítványozó nem járul hozzá sem az indítvány, sem személyes adatai nyilvánosságra hozatalához.

Az Alkotmánybíróság eljárása az Abtv. 54. §-a alapján illetékmentes.

Tisztelettel



MELLÉKLETEK:

1. Ügyvédi meghatalmazás
2. Indítványozó cégkivonata és működési engedélye
3. MEKH 2016. november 25-én kelt kijavító végzése
4. Indítványozó keresetlevele és mellékletei
5. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2017. január 17-én kelt permegszüntető végzése

