

Alkotmánybíróság

Donáti u. 35-45.
1015 Budapest

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1367-2/2013.
Érkezett:	2013 OKT 28.
Példány:	2
Melléklet:	∅ db
Kezelőiroda:	PC

Ügyszám: IV/1367/2013.

Budapest, 2013. október 24.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az

I. rendű Indítványozó, az

II. rendű Indítványozó és az

III. rendű Indítványozó (a továbbiakban együtt: az „Indítványozók”) korábban csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőjeként a 2013. szeptember 10-én benyújtott alkotmányjogi panaszunk alapján folyamatban lévő IV/1367/2013. számú eljárásban az alábbi

h i á n y p ó t l á s t

terjesztem elő a Tisztelt Alkotmánybíróság 2013. szeptember 19-én kelt és általunk 2013. szeptember 24-én kézhez vett hiánypótlási felhívása alapján:

A Tisztelt Alkotmánybíróság felhívta az Indítványozókat arra, hogy indokolják meg kellő részletességgel azt, hogy a Get. alkotmányjogi panasszal támadott 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése miért ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésével és M cikk (1) és (2) bekezdésével, továbbá ezzel összefüggésben tárják fel az Indítványozók Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét.

A felhívásnak megfelelően a jelen beadványunkban részletes érvelést terjesztünk elő arra vonatkozóan, hogy az Alaptörvény említett cikkeivel a támadott jogszabályi rendelkezések miért állnak ellentétben, valamint bemutatjuk és részletes gazdasági számításokkal támasztjuk alá az Indítványozókat ért sérelmeket. Az alábbiakban nagybetűvel írt kifejezéseket és a rövidítéseket az alkotmányjogi panaszban már definiált értelemben használjuk.

1. A Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése sértik a tulajdonhoz való jogot

1.1 Az Alaptörvény tulajdonjogi rendelkezései

Az Alaptörvény XIII. cikke szerint:

„(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.”

Az alapjogok rendszerében a tulajdonjognak kitüntetett szerepe van, amennyiben biztosítja a tulajdonos cselekvési szabadságát a gazdasági viszonyokban. A 64/1993. (XII.22.) AB határozat

megállapítása szerint: „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 Alaptörvény XIII. cikke, amely a 'Szabadság és Felelősség' fejezetben, a klasszikus alapjogok között került elhelyezésre, mind a tulajdon teljes (kisajátítás jellegű) elvonását, mind a tulajdon korlátozását garanciális feltételekhez köti és korlátok közé szorítja, ami egyúttal az állam tulajdonjogot érintő jogalkotásának is természetes gátját jelenti. Emellett a tulajdon kapcsán – annak alapjogi státuszára tekintettel – az államot intézményvédelmi kötelezettség is terheli.

Az alkotmányos tulajdonvédelem köre nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, annak tárgya ugyanis egyrészt szélesebb a polgári jogi tulajdon körénél (a lent kifejtettek szerint általában a vagyon védelmére is kiterjed), másrészt a tényleges állagelvonást sem zárja ki abszolút jelleggel. Az alapjogként védett tulajdon, mint 'funkcióképes tulajdon' tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátaival együtt kell érteni. Így a tulajdon védelmének a két ellentétes oldalát az egyéni autonómia anyagi alapjának védelme és a tulajdon szociális kötöttségei jelentik. Kiemeljük, hogy a jelen alkotmányjogi panasszal érintett kérdésben ez a szociális kötöttség speciális jellegű: az elosztói engedélyesi tevékenység megvalósítására rendelkezésre álló vagyon ugyanis elsődlegesen arra szolgál, hogy a magyar társadalom számára folyamatos és üzembiztos gázenergia ellátást biztosítson, amely az ellátórendszer megfelelő karbantartását, korszerűsítését és fejlesztését is magába foglalja.

A megszerzett tulajdon tekintetében az Alaptörvény által biztosított tulajdonvédelem annyiban nem abszolút, hogy az állag elvonására a XIII. cikk (2) bekezdése szerinti feltételek fennállása esetén lehetőség van (kisajátítás), azonban ebben az esetben is megilleti a tulajdonost az állaggarancia helyett az értékgarancia (azaz a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás). Az értékgarancia jelenti az alkotmányos tulajdonvédelem azon központi elemét, amely a jogalkotásnak természetes gátat szab. Mindazokban az esetekben, amikor az értékgarancia az állami jogalkotás tulajdonkorlátozó jellege ellenére nem érvényesül, a szükségesség és arányosság követelményének kell megfelelnie az adott jogszabályi rendelkezéseknek. Fontos elv továbbá az is, hogy még a tulajdon szociális kötöttségére hivatkozással és közérdekből sem korlátozható a tulajdon olyan mértékben, ami már alapjogi tartalmának kiüresedését okozná.

A jogalkotót ez alapján kettős kötelezettség terheli: egyrészt a tulajdon jogintézményének kialakításával biztosítani kell, hogy jogi értelemben lehetséges legyen a tulajdon megszerzése, másrészt, másrészt a már megszerzett tulajdonot érintő jogalkotása során **az egyén és a közösség érdekének egyensúlyára** kell törekednie. Az egyéni és közösségi érdekek ugyanakkor a szóban forgó gazdasági tevékenység és a kapcsolódó vagyon speciális rendeltetése és társadalmi funkciója miatt több rétegben jelennek meg:

(1) Tulajdonosi oldalon megjelenik (i) az Indítványozók mint gazdasági társaságok *magánérdeke*, amely magában foglalja, hogy a korábbi nagy összegű befektetéssel megvásárolt, majd évről évre jelentős összegű befektetéssel fejlesztett eszközrendszert rentábilis módon és tartósan üzemeltetni lehessen, továbbá azt, hogy a kötelezően ellátandó feladatok működési és tökeköltségeire az Indítványozók a bevételi oldalon fedezettel rendelkezzenek; továbbá (ii) az összes magyarországi elosztói engedélyes *közösségi érdeke* is, amely a hosszú távú hálózatüzemeltetés alapvető gazdasági feltételeit és az ellátásbiztonság lehetőségét foglalja magába.

(2) Fogyasztói oldalon ugyancsak elválnak (i) az egyéni gázfogyasztók *magánérdeke*, amely közvetlenül csak az adott fogyasztó ellátásához igazodó költségeket figyelembe vevő, minél alacsonyabb rendszerhasználati díjakra irányul, valamint (ii) a magyarországi gázfogyasztók összességének *közösségi érdeke*, amely arra vonatkozik, hogy a lakosság és a gazdaság szereplőinek gázenergia ellátása hosszú távra előre és megfelelő szolgáltatási színvonalon biztosítható legyen, az ellátással magas fokú üzembiztonság járjon együtt és az ellátás

színvonala és minősége megfelelően követhesse a társadalom és a gazdaság elvárásait, illetve a technológia változásait.

Álláspontunk szerint az elosztói engedélyesi feladatok ellátásához szükséges vagyon tekintetében az Alaptörvény XIII. cikkéből az vezethető le, hogy az államnak – nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeire figyelemmel történő – jogalkotással kell biztosítania a közérdekű, sőt nemzetstratégiai jelentőségű feladat ellátását elősegítő vállalkozás és az annak céljait szolgáló vagyon védelmét. Ennek gazdaságpolitikai technikája részben éppen az árszabályozás (így különösen a rendszerhasználati díjak meghatározása a Hivatal részéről), amely tehát nem kizárólag a fogyasztói magánérdekeket, hanem ugyanannyira az elosztói magánérdekeket és leginkább a fogyasztói közösségi érdekeket, azaz főként az ellátásbiztonság követelményét kell szem előtt tartsa. A Get. által megvalósított rendszerben a jogalkotó az elosztói engedélyeseket és azok tulajdonosait gazdasági ollóba szorítja, hiszen amíg a tevékenység bevételi oldalán (így különösen a rendszerhasználati díjak tekintetében) állami árszabályozás érvényesül, addig a kiadási/költség oldalon szintén kógens szabályok írják elő az engedélyeseknek bizonyos különadók megfizetését és beruházások elvégzését. Ha azonban a jogalkotó ezt a gazdasági ollót túl szűkre zárja, az nemcsak az elosztók megfelelő működését veszélyezteti (ezzel sértve az elosztók magánérdekét), hanem egyben az ellátásbiztonságot is veszélyezteti, hiszen a rendszerfejlesztés és -karbantartás gazdasági alapját vonja el az elosztóktól.

1.2 *A támadott rendelkezések a tulajdonhoz való jogot korlátozzák*

A Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése két szempontból is korlátozzák az elosztói engedélyesek tulajdonhoz való jogát.

Egyrészt a hatósági árszabályozás önmagában is korlátozza a tulajdon polgári jogi értelemben is lényeges részjogosítványát, a **hasznosítás jogát**. Mégpedig a Get. hatálya alá tartozó elosztói engedélyesek azon vagyontárgyainak hasznosítását korlátozza a hatósági árképzés, melyek az engedélyben szereplő tevékenység gyakorlását szolgálják. Ezen vagyontárgyak összessége ugyanis nem hasznosítható másként, mint az engedélyben meghatározott tevékenység végzésével. Ugyanakkor a hasznosítás leglényegibb eleme, a szolgáltatásért fizetendő díjak meghatározása nem a vagyontárgyak tulajdonosa, hanem a közhatalom kezében van. Másrészt a Get. jelen alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései az elosztói engedélyben szereplő tevékenység végzésére szolgáló **vagyონrész értékét csökkentik** azzal, hogy a releváns tevékenység végzése során veszteséges működésre kényszerítik az engedélyeseket.

Ebben az összefüggésben le kell szögezni, hogy a tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében – a közteherviselés körén kívül – a **vagyon**, mint olyan korlátozására is irányadó. A 45/1995. (VI. 30.) AB határozatban ugyanis a társadalombiztosítási hozzájárulással összefüggésben kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a kötelező (társadalom)biztosítás a tulajdonhoz való jogot korlátozza.¹ Miután pedig a társadalombiztosítási hozzájárulás mint az állam javára fennálló fizetési kötelezettség egyes konkrét jogosítványokat nem, hanem csak a vagyont mint olyat terheli, ez a kijelentés egyértelműen a vagyon tulajdoni védelmét eredményezi.

A 13. § vagyont érintő korlátozásokra való alkalmazásának a társadalombiztosítás mellett másik fontos példája a mezőgazdasági szövetkezeti üzletrészek visszavásárlásával kapcsolatos 10/2001. (IV. 12.) AB határozat. Ebben a határozatban arra a következtetésre jutott a Bíróság, hogy „az érintett szövetkezeteket az üzletrész névértéken való kifizetésének fedezetéül szolgáló

¹ 45/1995. (VI. 30.) AB, ABH 1995, 210, 215.

vagyon tekintetében is megilleti az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jog védelme.”²

A vagyon alkotmányos tulajdonvédelmének elsődleges indoka a tulajdon személyes autonómiát védő funkciója. Ebben a szellemben állapította meg az Alkotmánybíróság a 45/1995. (VI. 30.) AB határozatban, hogy „a kötelező biztosítás mind az egyén cselekvési autonómiáját, mind ennek hagyományos anyagi alapját, tulajdonhoz való jogát korlátozza.”³ Ezen túlmenően a vagyon tulajdoni védelmével kapcsolatban irányadó a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat azon megállapítása, mely szerint a szövetkezetek az üzletreszek vételárának kifizetésére vonatkozó kötelezettségnek „saját vagyonuk terhére, saját pénzük, illetve bankszámlapénzük kifizetésével tehetnek eleget. A kifizetéshez szükséges források biztosítása megkövetelheti a szövetkezet tulajdonában lévő dolgok, illetve - szintén az alkotmányos tulajdonvédelem körébe eső - egyes vagyoni értékű jogok elidegenítését vagy megterhelését.”⁴ Ezzel a megállapítással az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a vagyont érintő közhatalmi aktusok általában valamely konkrét joghoz vagy jogváltozáshoz kapcsolódnak, vagy azokat legalábbis közvetve érintik még akkor is, ha nem az adott jogot korlátozzák.

Mindebből következőleg a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése egyfelől azért korlátozzák az elosztói engedélyesek tulajdonhoz való jogát, mert lényeges, az elosztói hálózathoz kapcsolódó költségek viselésére kötelezik őket, és egyúttal kizárják e költségek figyelembe vételét a hatósági árképzésnél. Ezzel jelentős mértékben csorbul az elosztói engedélyesek releváns vagyontárgyaihoz kapcsolódó hasznosítási joga. Másfelől a támadott rendelkezések eredménye az, hogy az engedélyesek engedély hatálya alá tartozó tevékenysége veszteséges lesz, ami végeredményben csökkenti az engedélyesek vagyonát. A vagyont csökkentő közhatalmi intézkedések pedig – fentebb idézett 10/2001. (IV. 12.) AB határozat értelmében – az alkotmányos értelemben vett tulajdont korlátozzák.

1.3 *A ténylegesen felmerülő, jelentős költségelemek engedélyesre terhelése és kizárása a hatósági árképzésből önmagában sérti a tulajdonhoz való jogot*

A szolgáltatások hatósági árképzésének lényege, hogy közhatalmi úton teremt egyensúlyt a szolgáltatást nyújtó és a szolgáltatást igénybe vevők érdekei között. Hatósági árazás jellemzően akkor merül fel, ha a piaci verseny nem képes kielégítő módon biztosítani a fogyasztók jogainak védelmét. Ezt az Alkotmánybíróság az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény („**Ártv.**”) vonatkozásában a következőképp fogalmazta meg: „Az árakra vonatkozó közvetlen kormányzati beavatkozás – az Ártv. preambuluma szerint – csak ott indokolt, ahol a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben (a továbbiakban: Tptv.) foglaltak nem elégségesek a káros versenykorlátozás és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására.”⁵

A hatósági árazás bevezetésével kapcsolatban a jogalkotónak tág mozgástere van, ahogyan ezt a már idézett 19/2004. (V. 26.) AB határozat is kifejezésre juttatja. A határozat egyebek mellett az Ártv. 19. §-át vizsgálta, mely a gazdaság egészét, vagy jelentős részét érintő és az árak alakulására ható adózási, pénzügyi vagy egyéb szabályozási eszköz változása esetén a Kormánynak lehetőséget biztosított arra, hogy legfeljebb hat hónapra rendelkezzen az árakra vonatkozóan az Ártv. alapján nem hatósági árazás alá tartozó termékek vagy szolgáltatások körében is. Az Alkotmánybíróság azzal utasította el az Ártv. 19. §-a elleni indítványokat, hogy ez a szakasz „az Alkotmány 9. §-ából eredő követelményeket nem sérti, a piacgazdaságot végképp lehetetlenné nem teszi, nem zárja ki fogalmilag a piacgazdaság létét, nem jelent

² 10/2001. (IV. 12.) AB, ABH 2001 április, 171, 178.

³ 45/1995. (VI. 30.) AB, ABH 1995, 210, 215.

⁴ 10/2001. (IV. 12.) AB, ABH 2001, 123, 138.

⁵ Vö. 19/2004. (V. 26.) AB, ABH 2004, 321, 335, 336.

általános államosítást és szigorú tervgazdálkodás bevezetését sem.”⁶ Ez a megállapítás – mely az Alkotmány 9. §-a kapcsán született – arra enged következtetni, hogy a jogalkotónak széles mérlegelési joga van arra, hogy az árak közhatalmi eszközzel való megállapításának lehetőségét megteremtse.

A hatósági árazás létezésétől lényegileg különböző kérdés, hogy a hatósági árazásnak milyen szempontokat kell figyelembe vennie. Az alkotmánybírói gyakorlat is jelzi, hogy a közhatalom feladata ebben a helyzetben egy szerződéses jogviszonyban a fogyasztó és a vele szerződő fél között a jogok és kötelezettségek elosztása.⁷ Ennek szempontjait az eddigi gyakorlatnak nem volt alkalma meghatározni. Nyilvánvaló az is, hogy az Alkotmánybírósg nem veheti át a jogalkotó és jogalkalmazó szervek feladatait, és a felek érdekei közötti mérlegelés teljes feladatát nem veheti át. Ugyanakkor az Alkotmánybírósg a tulajdonhoz való jog alapján meghatározhatja azokat az absztrakt szempontokat, melyek a jogalkotó és jogalkalmazó szervek **mérlegelési jogkörének árszabályozás során követendő kereteit** kijelölik.

Az irányadó szempontok közül kiemelkedik az a követelmény, hogy az árak/díjak meghatározása az **indokolt költségek figyelembe vételével** kell, hogy történjen. Ezt a követelményt maga a Get. is kimondja már idézett 105. § (5) bekezdésében, mely szerint (5) „*A rendszerhasználati díjakat a hatékonyan működő engedélyes vállalkozások indokolt működési és tőkeköltsége, illetve összehasonlító elemzések alapján a legkisebb költség elvének érvényre juttatásával úgy kell meghatározni, hogy az érintett engedélyeseket rövid- és hosszútávon gazdálkodásuk hatékonyságának, és az általuk nyújtott szolgáltatás minőségének folyamatos javítására és az ellátásbiztonság növelésére ösztönözze.*”

A **költségalapú árazás** követelménye nem pusztán magyar törvényi szabály, hanem következik az Európai Unió jogából is. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről („**Irányelv**”) több helyen is előírja a költségalapú árazás követelményét. Tartalmazza ezt a követelmény az Irányelv Preambulumának (32) pontja, az – átviteli rendszert üzemeltetők szolgáltatásainak feltételei kapcsán – az Irányelv 13. cikk (3) bekezdése, és – az elosztó rendszert üzemeltetők szolgáltatásainak feltételei kapcsán – az Irányelv 25. cikk (5) bekezdése, illetve közvetve a 22. cikk (8) bekezdése is. Emellett az Irányelv 41. cikk (6) bekezdése a) pontja a következőképp rendelkezik:

„A szabályozó hatóságok felelősek legalább a következőkre vonatkozó feltételek kiszámításához vagy meghatározásához használt módszertanoknak – azok hatálybalépése előtt kellő időben történő – megállapításáért vagy jóváhagyásáért:

a) a nemzeti hálózatokhoz való csatlakozás és hozzáférés feltételei, beleértve a szállítási és elosztási díjakat is, valamint az LNG létesítményekhez való hozzáférés feltételei és tarifái. Ezeket a díjakat vagy módszertanokat úgy kell meghatározni, hogy a hálózatok és LNG létesítmények működőképességének biztosításához szükséges beruházásokat el lehessen végezni;”

Mindezen uniós szabályokból kétséget kizáró módon levezethető a költségalapú árazás uniós jogi követelménye. A jelen alkotmányjogi panasznak természetesen közvetlenül nem tárgya a Get. vonatkozó szabályai uniós jognak való megfelelése. Ugyanakkor az Indítványozók álláspontja szerint a Get. 105. § (5) bekezdésében és az uniós jogban **megjelenő költségalapú árazás követelménye a tulajdonhoz való jogból ered, annak speciális, adott szabályozási környezetre vonatkozó következménye.** Az árszabályozás **önkéntes és aránytalan tulajdonkorlátozás**, ha a jogalkotó a szabályozás absztrakt kereteinek kialakításakor eleve

⁶ 19/2004. (V. 26.) AB, ABH 2004, 321, 335, 336.

⁷ Ld. III/1026/2013. ügyszámú AB határozat [10] bekezdését.

kizár bizonyos jelentős költségelemeket az árak megállapításából. Ilyen esetben az árszabályozás fogalmilag nem lehet a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevő érdekei közötti mérlegelés, hiszen a szolgáltató legalapvetőbb gazdasági érdekét is figyelmen kívül hagyni rendeli a jogszabály.

Egyes valós és jelentős költségelemek figyelmen kívül hagyásának jogszabályi előírása azért is önkényes és aránytalan tulajdonkorlátozás, mert az elosztói engedélyest **szolgáltatási kötelezettség** terheli. A szolgáltatási kötelezettség a Get. 67. § (4) bekezdéséből következik, amely szerint:

„A rendszerüzemeltetők felelősek azért, hogy az általuk üzemeltetett szállító- és elosztóvezeték közép-, illetve hosszú távon alkalmas legyen a csatlakozási szerződésekben, és más rendszerüzemeltetőknek adott kapacitásnyilatkozatban meghatározott igények kielégítésére.”

(A Get. 3. § 52a. pontja szerint *„Rendszerüzemeltető: a szállítási rendszerüzemeltető, a földgáztárolói engedélyes és a földgázelosztó.”*)

Össességében elmondható, hogy az elosztói engedélyesek egyes indokolt költségeinek kizárása az ármegállapításból korlátozza az engedélyesek tevékenységét szolgáló, és csak erre a meghatározott célra hasznosítható vagyontárgyai hasznosításának jogát. Ez a korlátozás önkényes és aránytalan tulajdonkorlátozás, tekintettel arra is, hogy az engedélyeseket szolgáltatási kötelezettség terheli.

1.4 Az elosztói engedélyes Indítványozók veszteséges működésre kényszerítése sérti a tulajdonhoz való jogot

Azon túlmenően, hogy indokolt költségelemeknek az engedélyesre terhelése és kizárása az ármegállapításból önmagában aránytalan tulajdonkorlátozás, a jelen esetben a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése minden valószínűség szerint veszteséges működésre kényszerítik az Indítványozó elosztói engedélyeseket. Ezzel a támadott rendelkezések az elosztói engedélyesek vagyontát csökkentik, annak egy részét elvonják.

Az Alkotmánybíróság már idézett 10/2001. (IV. 12.) AB határozatában világossá tette, hogy a **vagyon egy részének elvonását** okozó törvényi szabályozás a tulajdonhoz való jogot sérti. A határozat szerint ugyanis a vizsgált törvény *„az egyes szövetkezetek cselekvési autonómiáját biztosító anyagi alap egy részének, bizonyos esetekben egészének elvonását okozza. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján arra a megállapításra jutott, hogy az Mgt.-ben előírt kifizetési kötelezettség sérti a tulajdonhoz való jogot.”*⁸ Ebben az összefüggésben irreleváns, hogy a cselekvési autonómia alapjának, a vagyonnak a részleges elvonása milyen módon történik – névértéken felüli vételi kötelezettség előírásával, mint a szövetkezeti üzletrészek esetében, vagy veszteséges működésre kényszerítéssel, mint a jelen ügyben. A döntő szempont az, hogy a vagyon egy részét elvonó törvényi szabályozás aránytalan tulajdonkorlátozás. Ezért kétséget kizáró módon megállapítható, hogy a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése az elosztói engedélyesek veszteséges működésre kényszerítésével és így vagyonuk egy részének elvonásával aránytalanul és ezért alaptörvény-ellenes módon korlátozza a tulajdonhoz való jogot.

Ezt az értelmezést támasztja alá az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is. A Bíróság ugyanis a **Hutten-Czapska v. Poland** ügyben⁹ a tulajdonhoz való jog sérelmét állapította meg azért, mert a lakásbérleti piac szabályozása során a lakástulajdonosok érdekeit nem vette figyelembe kellő módon a lengyel jogalkotó. Mindezt annak ellenére, hogy a Bíróság általában tág mérlegelési jogkört biztosít az államok számára a lakáspiac szabályozásánál. Az ítélet az

⁸ 10/2001. (IV. 12.) AB, ABH 2001, 123, 139.

⁹Hutten-Czapska v. Poland, App. no. 35014/97, Grand Chamber Judgment of 19 June 2006.

alábbi lényeges körülmények együttállása miatt állapította meg az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkének sérelmét. Ezek a körülmények a következők voltak¹⁰: i) a szabályozás olyan bérleti díjat állapított meg, amely nem fedezte az ingatlanok fenntartási költségét; ii) a bérbeadók felmondási joga számos korlátozással érvényesült csak; iii) a törvények jelentős anyagi terhet róttak a bérbeadókra és iv) nem állt rendelkezésre megfelelő jogorvoslat, mely a bérbeadók alapján enyhíthették volna az őket ért károkat. Az ítélet kitér arra is, hogy a korábban vizsgált, és jogsértés megállapítására nem vezető ügyekben¹¹ a bérbeadó szabadon kötött bérleti szerződést, azt felmondhatta, a bérleti díjat pedig úgy állapította meg a közhatalom, hogy az a fenntartási költségeket fedezze, mi több, a bérbeadó a fenntartási költségek fedezésére jogosult volt a bérleti díjat megemelni.¹² Mindezek alapján az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy ítélte meg, hogy a lengyel törvényhozó a pénzügyi és szociális terheket egyoldalúan osztotta el, a bérbeadókat egyedi és eltúlzott tehernek (*individual and excessive burden*) téve ki, ami a tulajdon békés élvezetéhez való jogot aránytalanul korlátozta.

A Hutten-Czapska ügy megállapításai a jelen indítvánnyal támadott rendelkezésekre is irányadóak, és iránymutatást adnak az Alaptörvény XIII. cikke értelmezésére. Az Indítványozó elosztói engedélyesek **jogszabály alapján kötelesek szolgáltatást nyújtani**, a vonatkozó szerződések feltételeit nem állapíthatják meg szabadon. A Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése eredményeképpen, tekintettel az egyéb, figyelembe nem vehető költségelemekre is, az Indítványozó elosztói engedélyesek működése veszteséges, vagy közel veszteséges válik, ami azzal jár, hogy **az érintett vagyონrész fenntartási költségei és a tevékenységgel együtt járó vállalkozási kockázat nem térülnek meg**. Végezetül a támadott rendelkezések kógens és kivételt nem ismerő mivolta miatt **nem áll rendelkezésre rendes bíróságok előtt olyan jogorvoslat**, amellyel az elosztói engedélyesek az őket ért gazdasági hátrányt enyhíteni vagy kiküszöbölni tudnák. Ezért a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése **aránytalan és egyoldalú terhet rónak az elosztói engedélyesekre, és így alaptörvény-ellenes módon korlátozzák a tulajdonhoz való jogot**.

2. A támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdését

A támadott rendelkezések sértik a vállalkozás alkotmányos jogát, amelyet az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése garantál.

A vállalkozás szabadságát korábban az Alkotmány 9. §-a biztosította, és ez alapján az alkotmánybírói gyakorlatban alapjogi védelemben részesült.¹³ A vállalkozás szabadságának alapjogi jellegét az Alaptörvény hatálybalépése után a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat erősítette meg.¹⁴ Az alapjogi védelem mindenekelőtt azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jogra az alapjogokra irányadó szükségesség-arányossági tesztet alkalmazza.

A vállalkozáshoz való jog azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.¹⁵ Az Alkotmánybíróság tehát alapvetően azt vizsgálja, hogy egy rendelkezés kizárja-e a vállalkozás megkezdését, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. Különösen szigorú megítélés alá

¹⁰ Hutten-Czapska v. Poland, App. no. 35014/97, Grand Chamber Judgment of 19 June 2006, Paras. 223-224.

¹¹ Mellacher and others v. Austria, App. no. 10522/83; 11011/84; 11070/84, Judgment of 19 December 1989; Spadea and m Scalabrino, App. no. 12868/87, Judgment of 28 September 1995.

¹² Hutten-Czapska v. Poland, App. no. 35014/97, Grand Chamber Judgment of 19 June 2006, Paras. 225.

¹³ 881/B/991. AB határozat, ABH 1992, 474, 475.

¹⁴ ABK 2012. 3. szám, 284.

¹⁵ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341.

esik, ha a jogalkotó olyan objektív korlátot állít fel, mely a potenciális vállalkozók számára szubjektív tulajdonságaiktól és tevékenységüktől függetlenül teszi lehetetlenné adott tevékenység folytatását.¹⁶

Ez az alkotmánybíróági gyakorlat irányadó álláspontunk szerint akkor is, ha az állam olyan szabályozó rendszert léptet életbe, mely **konkrét vállalkozási tevékenység végzését lehetetlenné teszi**. Ahogy fentebb utaltunk rá, a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése hosszú távon és a párhuzamosan bevezetett egyéb terhek figyelembevétele alapján lényegében veszteséges, vagy veszteség közeli működésre kényszerítik az Indítványozó elosztói engedélyeseket. Ez végeredményben lehetetlenné teszi az adott vállalkozói tevékenység folytatását, és ezzel kiüresíti a vállalkozás jogát, hiszen a veszteséges működés piaci vállalkozás számára hosszabb távon nem lehetséges. Mi több, a támadott rendelkezések végeredményben más vállalkozások piacra lépését is kizárják azzal, hogy közgazdaságilag ellehetetlenítik az adott vállalkozói tevékenység folytatását.

Mindez a fent idézett szigorú alkotmányos mércét szem előtt tartva az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének sérelmét jelenti. Nincsen ugyanis legitim alkotmányos indoka annak, hogy a jogalkotó egy szektorban a nyereséges működés lehetőségét alapjaiban megkérdőjelezze, illetve lehetetlenné tegye. Ezért a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései és 129. § (3a) bekezdése ellentétesek az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében garantált vállalkozás szabadságával.

3. **A támadott jogszabályi rendelkezések várható hatása az Indítványozók gazdasági működésére**

3.1 *A számítási módszertan általános bemutatása*

Az Indítványozók gazdasági működését a jelen alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályi rendelkezések, illetve a jogalkotó által azokkal párhuzamosan bevezetett (és már más számon folyamatban lévő, vagy a jövőben megindítandó alkotmányjogi panasz eljárások tárgyát képező) egyéb intézkedések hátrányos gazdasági hatásukat részlegesen már a 2013-as üzleti évben kifejtik, azonban az első olyan üzleti év, amelyben az említett hátrányok és veszteségek teljes egészében megmutatkoznak, a 2014-es év lesz.

Annak érdekében, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság megfelelő áttekintést és pontos pénzügyi adatokkal alátámasztott képet kapjon a támadott Alaptörvény-ellenes jogszabályok által okozott sérelem gazdasági jellegéről és nagyságrendjéről, az alábbiakban összehasonlítjuk a 2012-es üzleti év gazdálkodási adatait (ezekben a 2013 elején hatályba lépett jogszabályok negatív hatása még nem jelent meg) a 2014-es üzleti év előre jelzett gazdálkodási adataival (az első teljes év, amelyre a támadott intézkedések kihatással lesznek).

Az összehasonlítás tekintetében mindenekelőtt jelezzük, hogy a 2012-es évre a már rendelkezésre álló, elsősorban a könyvvizsgáló által ellenőrzött és jóváhagyott beszámolóban nyilvánosan is hozzáférhető adatokat vettük alapul, tehát a bázis értékek tényleges és objektív számadatok, amelyeknél az Indítványozók semmilyen szubjektív értékelést vagy becslést nem alkalmaztak.

A 2014-es üzleti év adatainak előrejelzése körében az Indítványozók – éppen a jelen alkotmányjogi panasz objektív alátámasztása és elbíráltatósága érdekében – *ceteris paribus* számítást alkalmaztak, vagyis abból a feltételezésből indultak ki, hogy a gazdálkodást érintő mindazon tényezők (pl. az árbevétel, anyagi jellegű és személyi ráfordítások), amelyeket az indítvánnyal támadott, 2013 elején bevezetett új jogszabályok nem befolyásolnak, 2014-ben is a 2012-es mértékben fognak felmerülni. Ezáltal a 2012-es és a 2014-es (előrejelzett) adatok

¹⁶ 21/1994. (X. 13.) AB, ABH 1994, 117.

közötti különbség éppen azzal a gazdasági hatással egyenlő, amit a támadott intézkedések az Indítványozóknak közvetlenül és szükségszerűen okoznak majd. Megjegyezzük, hogy ezen számítási módszer még így is túlzottan „optimista”, hiszen egyrészt csak a mai napig hatályba lépett jogszabályváltozások hatását tekinti, miközben a jogalkotó folyamatosan újabb és újabb gazdasági terheket telepít az energiaszolgáltatókra, amelyek kumulatív hatása a 2014-es év tényleges eredményét még tovább ronthatja majd.

3.2 Az I-II. rendű Indítványozók 2012-es gazdálkodási adatai

Az I-II. rendű Indítványozók 2012. évre vonatkozó legfontosabb gazdálkodási adatait az alábbi táblázat tartalmazza:

Eredménykimutatás (tárgyév: 2012)		
	millió Ft	millió Ft
I. ÉRTÉKESÍTÉS NETTÓ ÁRBEVÉTELE	10,349	9,404
II. AKTIVÁLT SAJÁT TELJESÍTMÉNYEK ÉRTÉKE	1,078	858
III. EGYÉB BEVÉTELEK	278	646
IV. ANYAGJELLEGŰ RÁFORDÍTÁSOK	6,586	5,796
V. SZEMÉLYI JELLEGŰ RÁFORDÍTÁSOK	816	854
VI. ÉRTÉKCSÖKKENÉSI LEÍRÁS	1,365	1,017
VII. EGYÉB RÁFORDÍTÁSOK	333	295
A. ÜZEMI (ÜZLETI) TEVÉKENYSÉG EREDMÉNYE	2,605	2,946
VIII. PÉNZÜGYI MŰVELETEK BEVÉTELEI	26	789
IX. PÉNZÜGYI MŰVELETEK RÁFORDÍTÁSAI	635	6
B. PÉNZÜGYI MŰVELETEK EREDMÉNYE	-608	783
C. SZOKÁSOS VÁLLALKOZÁSI EREDMÉNY	1,997	3,729
X. RENDKÍVÜLI BEVÉTELEK	184	140
XI. RENDKÍVÜLI RÁFORDÍTÁSOK	4	43
D. RENDKÍVÜLI EREDMÉNY	180	97

E. ADÓZÁS ELŐTTI EREDMÉNY	2,176	3,827
XII. ADÓFIZETÉSI KÖTELEZETTSÉG	29	376
F. ADÓZOTT EREDMÉNY	2,148	3,451

A táblázatban közölt adatokat az I-II. rendű Indítványozók 2012-es pénzügyi beszámolóinak részét képező eredmény-kimutatások is alátámasztják, amelyeket I/2. – I/3. számon csatolunk beadványunkhoz.

3.3 *A 2013-ban bevezetett, a rendszerhasználati díjban el nem ismerhető költségek várható hatása az I-II. rendű Indítványozók 2014-es gazdálkodási adataira*

3.3.1 *A pénzügyi tranzakciós illeték hatása*

A pénzügyi tranzakciós illetékről szóló 2012. évi CXVI. törvény („**Tranzakciós Illeték tv.**”) alapján számítandó tranzakciós illeték tekintetében a Get. jelen eljárásban támadott 103. § (4a) bekezdése kimondta, hogy az elosztói engedélyesek a tranzakciós díjat nem háríthatják át semmilyen módon és mértékben a fogyasztókra. Erre hivatkozva a Hivatal a tranzakciós illetéket a rendszerhasználati díj kiszámítása körében nem veszi figyelembe indokolt költségként és az az Indítványozók vagyonát csökkenti. Ez lényegét tekintve az elosztóknál jelentkező, jelentős összegű banki költséget jelent.

A fentiek szerinti többletterhe az I-II. rendű Indítványozók tekintetében a 2014-es évre vetítve a következők szerint alakul:

	<i>millió Ft</i>	<i>millió Ft</i>
Tranzakciós illeték többletterhe 2014-ben (2012-es gazdálkodási adatok alapján)	26	23

3.3.2 *Az energiaellátók különadójának (ún. „Robin Hood adó”) hatása*

A Get. 103. § (4) bekezdése alapján szintén nem hárítható át a fogyasztóra és a Hivatal ez alapján a rendszerhasználati díj számítása körében költségként nem veszi figyelembe a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény („**Távhő Különadó tv.**”) szerinti különadót, amelynek 2013. január 1. óta alkalmazandó mértékét és számítási szabályait a 2012. évi LXIX. törvény 61. § határozta meg. A korábban „Robin Hood adó” néven ismertté vált különadó alapja jelenleg a Távhő Különadó tv. 6. § szerint az adózás előtti eredményből számítódik csökkentő és növelő tételek alkalmazásával, mértéke pedig a 7. § szerint a pozitív adóalap 31%-a.

A fentiek szerinti többletterhe az I-II. rendű Indítványozók tekintetében a 2014-es évre vetítve a közvetkezők szerint alakul:

	<i>millió Ft</i>	<i>millió Ft</i>
Energiaellátók különadója többletterhe 2014-ben (2012-es gazdálkodási adatok alapján)	-	98

3.3.3 A közművezeték adó hatása

Szintén a Get 103. § (4) bekezdése mondja ki, hogy nem hárítható át a fogyasztóra és a Hivatal ez alapján a rendszerhasználati díj számítása körében költségként nem veszi figyelembe a közművezeték adójáról szóló 2012. évi CLXVIII. törvény („**Közműadó tv.**”) szerinti adót. A Közműadó tv. 5. § szerint az adó alapja a közművezeték nyomvonalának méterben kifejezett hossza, mértéke pedig a 6.§ szerint megkezdett méterenként 125 forint.

A fentiek szerinti többletterhe az I-II. rendű Indítványozók tekintetében a 2014-es évre vetítve a közvetkezők szerint alakul:

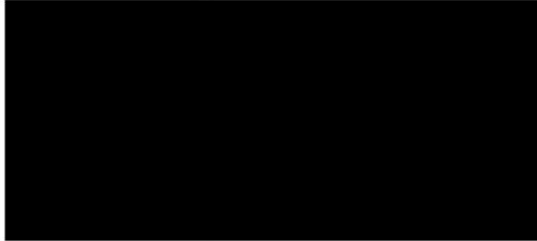
	<i>millió Ft</i>	<i>millió Ft</i>
Közművezeték adó többletterhe 2014-ben (2012-es gazdálkodási adatok alapján)	876	1,102

Látható, hogy a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdései szerint a rendszerhasználati díj számításánál költségként el nem ismerhető fenti többletterhek az I-II. rendű indítványozóknak önmagukban milliárdos nagyságrendű vagyonsökkenést okoznak a 2014-es évben: a 3.3.1 - 3.3.3 pontokban felsorolt költségtelek I. rendű Indítványozó esetében mintegy 902 millió, II. rendű Indítványozó esetében pedig 1.223 millió forint negatív hatást jelentenek 2012-höz képest. Felhívjuk továbbá a figyelmet, hogy a jelen eljárásban támadott jogszabályhelyek nem csak önmagukban okozzák az Indítványozók tulajdonhoz, illetve a vállalkozás szabadságához fűződő alapjogának sérelmét, hanem a jogalkotó által bevezetett egyéb fiskális jellegű intézkedésekkel együtt, kumulatív módon fejtik ki káros hatásukat. Ezen kumulált pénzügyi hatás pontos mértékének kiszámítása jelenleg is folyamatban van.

A fentiek alapján kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: „Abtv.”) 26. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 41. § (1) bekezdésének alkalmazásával állapítsa meg, hogy a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: Get.) 103. § (4) és (4a) bekezdései, 129. § (3a) bekezdése és 146/B. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenesek, és azokat

az Abtv. 41. § (1) bekezdése, valamint 45. § (4) bekezdése alapján a kihirdetés időpontjára visszamenő hatállyal semmisítse meg, mivel ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, M) cikk (1) és (2) bekezdésével és XIII. cikk (1) és (2) bekezdésével.

Tisztelettel:



Mellékletek:

- I/2. Az I. rendű Indítványozó 2012-es eredmény-kimutatása
- I/3. A II. rendű Indítványozó 2012-es eredmény-kimutatása