



BELÜGYMINISZTERIUM

DR. PINTÉR SÁNDOR

miniszter

Iktatószám: BM/8062-10/2018.

alkotmánybíró

Budapest

Tárgy: Válasz az Alkotmánybíróság IV/461-13/2016. sz. alkotmányjogi panasz eljárásban kelt végzésére

Tisztelt

Az Alkotmánybíróság IV/461-13/2016. számú végzésével megkereste a Belügyminisztériumot a kéményseprő-ipari tevékenységről szóló 2015. évi CCXI. törvényt (a továbbiakban: Kstv.) érintő indítvánnyal kapcsolatban. Az Igazságügyi Minisztérium tájékoztatása alapján az Alkotmánybíróság az ügyben az igazságügyi minisztert közvetlenül is megkereste (IV/461-12/2016. számú végzésében). Az Igazságügyi Minisztériummal történt szakmai egyeztetés alapján az indítvánnyal kapcsolatban közösen kialakított álláspontról az alábbiakban tájékoztatom.

I. A kéményseprő-ipari ellátás korábbi, közszolgáltatási rendszere

A kéményseprő-ipari közszolgáltatás 2013. január 1-től működő rendszerét a 2012. évi XC. törvény vezette be. E közszolgáltatási rendszert működési rendellenességei miatt már 2013-ban korrigálni kellett.

A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény 2. §-a alapján a közszolgáltatást a megye egész területén a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzata, Pest megye közigazgatási területén Erd megyei jogú város önkormányzata, a fővárosban a fővárosi önkormányzat volt köteles biztosítani, azonban azt önkéntes vállalás alapján települési önkormányzat vagy önkormányzati társulás is elláthatta. Az ellátásért felelős önkormányzat a közszolgáltatást profitorientált gazdálkodó szervezet (közszolgáltató) útján látta el, amellyel gyakorlatilag monopolhelyzetet eredményező közszolgáltatási szerződést kötött. A közszolgáltatás ellátásáért felelős önkormányzat a közszolgáltatási díjakat évente felülvizsgálta és rendeletben határozta meg.

Magyarország 3154 településén 4 806 617 kémény ellenőrzését és szükség szerinti tisztítását 2014-ben 54 közszolgáltató végezte kötelező sormunkában az önkormányzat ellátásért való felelőssége mellett és megbízása alapján. Az 54 közszolgáltató cég tulajdonosi háttere vegyes volt: azok két állami tulajdonú, tíz önkormányzati, két önkormányzati többségi tulajdonú, harminc magántulajdonban lévő gazdálkodó szervezetből és tíz egyéni vállalkozóból álltak.

A kéményseprő-ipari közszolgáltatást az adott településen az önkormányzati közszolgáltató kizárólagosan látta el, ami monopolhelyzetet biztosított számára és a piaci versenyt kizárta. Így a közszolgáltatók a szolgáltatási területükön piaci konkurenciával nem szembesültek. A közszolgáltatók a jogszabályban kötelezően előírt kéményseprő-sormunka díjából állandó bevételre tettek szert, versenyhelyzeten kívül.

A szolgáltatásban 2014-től folyamatosan jelentkeztek ellátási zavarok, a kéményseprő-ipari közszolgáltatók egymást követően jelentették be az ellátásáért felelős önkormányzatoknak a közszolgáltatási szerződések felmondását, illetve a tevékenység végzésének ellehetetlenülését. A kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása érdekében a közszolgáltatási rendszert korrigálni kellett.

Ha az önkormányzati közszolgáltatás folytatása akadályba ütközött (pl. a közszolgáltatónál a személyi és tárgyi feltételekben történt változás vagy a közszolgáltató gazdasági helyzete, illetve a közszolgáltatási szerződés megszűnése miatt), a hatósági felügyeletet gyakorló illetékes katasztrófavédelmi igazgatóság az ellátásért felelős önkormányzat kérelmére átmeneti időre közérdekű közszolgáltatót jelölt ki [az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény 3/A. § alapján]. A kéményseprő-ipari közszolgáltatás átmeneti ellátására közérdekű szolgáltatót kijelölni kilenc hónapra lehetett, amely időtartam indokolt esetben háromhavonként, legfeljebb további egyéves időtartammal meghosszabbítható volt.

A Kstv. 2015. I. negyedévi előkészítése során már hat megyében – Baranya, Békés, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok – 309 településen kellett a kéményseprő-ipari közszolgáltatást átmeneti ellátás keretében az illetékes katasztrófavédelmi igazgatóságok kijelölése alapján kilenc közérdekű szolgáltatóval elvégeztetni.

A kijelölés azonban gyakran nehézségbe ütközött, hiszen nem volt minden esetben alkalmas kéményseprő-ipari szolgáltató a térségben, amely képes lett volna a saját ellátási területén kívül egy másik megye területét is ellátni, illetve a közérdekű szolgáltató kijelölése is csak átmeneti megoldást jelentett a probléma kezelésére.

A kéményseprő-ipari feladatokat tehát a közszolgáltatók nem tudták teljes körűen, maradéktalanul, megfelelő színvonalon ellátni. Emiatt bizonytalanná vált a közszolgáltatás folyamatossága iránti követelmény teljesítése. 2015 első felében fennállt a veszélye annak, hogy az említett hat megyében a közérdekű szolgáltatók működésében is fennakadások lesznek, a közfeladat ellátásának gazdaságtalan (veszteséges) jellege miatt. Ennek következtében az érintett megyékben a katasztrófavédelmi szerv feladatává válhatott volna a kéményseprő-ipari közszolgáltatás folyamatos biztosítása. Az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény 3/D. § (1) bekezdése értelmében ugyanis az illetékes katasztrófavédelmi igazgatóságnak kellett gondoskodnia – a közérdekű szolgáltató kijelöléséig – az esedékes sormunkában ellátandó kéményseprő-ipari feladatok, valamint a megrendelt kötelező műszaki vizsgálatok elvégzéséről, ha a kéményseprő-ipari közszolgáltatás átmeneti ellátására az igazgatóság nem tudott közérdekű szolgáltatót kijelölni.

Egyebekben az önkormányzati közszolgáltatók munkavégzésének színvonalára, szakszerűtlenségére vagy a munkavégzés hiányára (és a díj ezzel párhuzamos beszedésére) az évek során számos lakossági panasz érkezett a tűzvédelmi hatóságokhoz. A lakossággal való közszolgáltatói együttműködés hiánya szintén kritikaként fogalmazódott meg, mivel az ellenőrzések időpontjának megállapítása rugalmatlan volt és nem vette figyelembe a lakosság többségének munkarendjét, életmódbeli szokásait.

Fentiek mellett a kéményseprő-ipari ellenőrzés során elvégzendő feladatok köre 2015. január 1-től tovább bővült [a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény 6. § (1) bekezdés c)-d) pontja és a kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának szakmai szabályairól szóló 63/2012. (XII. 11.) BM rendelet 12.§ (3) bekezdése szerint], így a kéményseprőknek vizsgálniuk kell a tüzelőberendezés biztonságos működéséhez szükséges levegő-utánpótlás meglétét, az égéstermék paramétereit, az összekötőelemek állapotát, valamint a gáztüzelő-berendezések műszaki-biztonsági felülvizsgálatának megtörténtét is.

II. A kéményseprő-ipari szolgáltatás új, vegyes ellátási rendszere

Az önkormányzati kéményseprő-ipari közszolgáltatás során a fent ismertetettek szerint már több megyében is jelentkező zavarok az ellátásban bizonytalanságot okoztak, és ezzel tűz-, illetve életveszély kockázatát eredményezték. Az önkormányzati közszolgáltatási rendszer emiatt – tehát elsősorban életvédelmi és kármegelőzési szempontokra figyelemmel – nem volt fenntartható. A kéményseprő-ipari szolgáltatás ellátásának stabilizálása csak állami szerepvállalással volt lehetséges.

A kéményseprő-ipari szolgáltatás új modelljében 2016. július 1-től a lakosság részére az önkormányzati közszolgáltató, vagy ennek hiányában – a szakmai érintettség miatt – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv biztosítja az ellátást, már térítésmentesen. A Kstv. 10. § (1) bekezdésében a törvényalkotó lehetőséget biztosított a kéményseprő-ipari közszolgáltatásért felelős önkormányzatok számára, hogy – alapos mérlegelést, különösen a helyhatóság pénzügyi-gazdasági körülményeinek vizsgálatát követően – válasszanak, fenntartják-e a közszolgáltatási szerződésüket a szolgáltatóval és ezzel továbbra is vállalják a közszolgáltatásért a felelősséget, vagy megszüntetik a közszolgáltatási szerződést. A Kstv. az önkormányzat, mint ellátásért felelős

testület döntésére bízta, hogy a szerződéses kapcsolatát fenntartja-e a közszolgáltatóval a közszolgáltatási szerződés lejártáig.

A közszolgáltatási szerződések megszüntetése a polgári jogban alkalmazott rendes vagy rendkívüli felmondással, illetve közös megegyezéssel történhetett. A Kstv. biztosította – az önkormányzat döntésére bízva – a rendes felmondás lehetőségét azokban az esetekben is, ahol az eredeti közszolgáltatási szerződés csak rendkívüli felmondást engedett (kizárólag valamelyik fél súlyos szerződésszegése esetére), továbbá a szerződés közös megegyezéssel való felbontását is lehetővé tette. Ez a szabályozás a szerződések jogszabállyal való módosításához fűződő alkotmányjogi követelményeknek álláspontom szerint, a lentebb kifejtettek alapján megfelelt, ugyanis a feladat címzettjének és ellátása módjának megváltozása kimeríti a szerződéskötés körülmények lényeges megváltozásának ismérveit.

Magánjogi szerződésekről lévén szó, azok megszüntetése kapcsán a felek – a polgári jog eszköztárával élve – jogorvoslatért a bírósághoz fordulhattak. A Kstv. szabályozása [10. § (1) és (6) bekezdés] így az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménynek, valamint az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából fakadó követelményeknek való megfelelést is biztosítja, hiszen az Egyezményben megkövetelt garanciák érvényesülhetnek, ha tisztességes eljárásban (6. cikk) bírálják el az ügyeket, ahol hatékony jogorvoslat (13. cikk) áll az érintettek rendelkezésére esetleges tulajdonjogi sérelmeik kezelésére. A törvényi beavatkozás arányosságát is igazolja egyben, hogy tagállami bíróság megítélése alá kerül az esetleges tulajdoni sérelem orvoslása.

Az önkormányzatok tehát a kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásáért való felelősség 2016. július 1. utáni viseléséről önállóan, saját hatáskörben, testületi szinten dönthettek, és e döntéshozatalba a törvényalkotó nem avatkozott be. A Kstv. szabályozása ezzel a szerződő felek közötti megegyezéssel rendezést lehetővé tette. Az egyes közszolgáltatási szerződések így nem a törvény erejénél fogva, hanem a felek akaratából szüntek meg polgári jogi keretek között.

A jogalkotó a szerződő felekre (az önkormányzatra és a közszolgáltatóra) bízta, hogy szerződéses kapcsolatuk továbbfolytatásáról – minden szempontot mérlegelve – megállapodjanak. Azokon a településeken, ahol a közszolgáltatási szerződést a felek nem szüntették meg, a közszolgáltató továbbra is kizárólagos joggal, teljes körűen biztosítja a kéményseprő-ipari ellátást az önkormányzat felelősségviselése mellett. Ezért kell a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) továbbra is önkormányzati feladatként szerepelnie a kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosításának [Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pont és 23. § (4) bekezdés 9. pont]. Az Mötv. az önkormányzati feladatokat keret jelleggel határozza meg, és az Mötv. 14. § (1) bekezdése értelmében az ágazati jogszabályok rögzítik az önkormányzati feladatkörök részletes tartalmát. Az állami kéményseprő-ipari szerv ugyanis csak azokon a településeken lép fel, ahol a közszolgáltatási szerződést a felek megszüntették. Ebben az esetben az önkormányzat döntése következtében a lakosság életbiztonságának megóvása érdekében az állami kéményseprő-ipari szervnek kell az égéstermék-elvezetők vizsgálatát elvégeznie.

Minden más, a Kstv.-ben egyértelműen meghatározott kéményhasználó (a nem kizárólag lakás célú ingatlanok – lényegében az intézmények, vállalkozások –, másként közületek épületei) esetében kéményseprő-ipari magánszolgáltatók léphettek a piacra, akár a korábbi önkormányzati közszolgáltatók is. E magánszolgáltatók már nem önkormányzati díjrendeletben rögzített árakon, hanem piaci díjszabás mellett végzik a kéményseprő munkát. A közületi ingatlanok körében így szabadárú kéményseprő piac működik, amely minden – szakmailag alkalmas – ágazati szereplő (egyéni vállalkozó és gazdasági társaság), számára egyaránt nyitott. A rendszeresen elvégzendő sormunkát a kéményhasználók kötelesek megrendelni a magánszolgáltatóktól. Az állandó piaci kereslet – jogszabályban rögzített módon – így a jövőben is biztosított a kéményseprő-ipari szolgáltatók számára.

A Kstv. nem tartalmaz rendelkezést arra, hogy az önkormányzati közszolgáltatási szerződés megszűnését követően az érintett gazdasági társaságoknak be kell szüntetniük kéményseprő-ipari tevékenységüket. E gazdasági társaságok a továbbiakban is folytathatnak ilyen tevékenységet, működésüket a jogalkotó nem korlátozta. Éppen ezért a korábbi önkormányzati közszolgáltató cégek 90%-a magánszolgáltatóként továbbra is jelen van a korábbi ellátási területén, sőt más megyékben is nyújtanak kéményseprő-ipari szolgáltatást.

A jogalkotó a fent ismertetett, kizárólag az önkormányzati közszolgáltatásra épülő és ellátási hiányosságokat mutató rendszeren változtatott a kéményseprő-ipari ellátás folyamatos fenntarthatósága érdekében. A Kstv.

2016. július 1-től a közszolgáltatás kizárólagossága helyett többszereplős modellt vezetett be és önkormányzati közszolgáltató mellett megnyitotta a kéményseprő-ipari piacot a magánszolgáltatók előtt is, egyidejűleg lehetőséget biztosított az állami szerepvállalásra.

III. Észrevételek a szabályozás alaptörvény-ellenességét állító egyes indítványi elemekkel összefüggésben

Előljáróban szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a kéményseprő-ipari közszolgáltatás (kéményseprés) közvetlenül élet- és egészségvédelmi érdekeket szolgál a – különösen az utóbbi években elszaporodott – szén-monoxid mérgezések megelőzésével. Az ellátás megszervezése és fenntartása ezért egyfelől közérdek, másfelől az Alaptörvény II. cikkében deklarált élethez való jog, illetve a XX. cikk (1) bekezdésében rögzített egészséghez való jog védelméhez elengedhetetlen. Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság 58/1994. (XII. 14.) AB határozata az egyes kéményseprő-ipari tevékenység körében végzett munkák túrésére, illetőleg díj fizetésére kötelezést előíró rendelkezések kapcsán, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[a]z égéstermék szabadba történő kivezetésének, elvezetésének módja a személyek életének, egészségének és testi épségének szempontjából lényeges. A tulajdonos rendelkezési jogát alappal korlátozza az épületben vagy azon kívül tartózkodó személyeknek az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdeke, arra vonatkozó alkotmányos joga. Az erre szolgáló berendezések létesítésének szabályait építésügyi jogszabályok, működésének szabályait azok ellenőrzését és karbantartását meghatározó jogszabályok tartalmazzák.”

Az indítvány alaptörvény-ellenességet állító elemeivel összefüggésben – az Igazságügyi Minisztériummal kialakított közös álláspontnak megfelelően – az alábbiakról tájékoztatom.

III.1. Közjogi érvénytelenség

Az indítványozó a közjogi érvénytelenség indítványozása kapcsán az Alkotmánybíróság 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat indokolásának [20] pontjára hivatkozik, amely szerint „...egy Alaptörvényben biztosított jog sérelmét okozó norma alaptörvény-ellenességének vizsgálatát megelőzheti annak a vizsgálata, hogy egyáltalán érvényesen jött-e létre a vizsgált, alaptörvényi jogokat tartalmában esetlegesen sértő jogszabály, hiszen a norma érvényes létrejötte előfeltétele a további tartalmi vizsgálatnak.”

Ugyanakkor az indítványozó nem utal az említett határozat indokolásának [19] pontjára, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy «...az Abtv. 26. §-a: az alkotmányjogi panasz az indítványozó „Alaptörvényben biztosított jogának sérelme”, illetve „alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán” bekövetkezett jogsérelem esetén nyújtható be. Az alkotmányjogi panasz egyéni jogvédelmi eszköz és nem pedig bárki által kezdeményezhető elvont utólagos normakontroll. Ebből következően immanens eleme, hogy az indítványozó elsősorban egyéni jogsérelemre alapozva kérheti a norma vizsgálatát, a jogalkotási eljárás vélt vagy valós hiányosságaira, közjogi érvénytelenségre hivatkozással – alaptörvényben biztosított jog egyéni jogsérelem nélkül – közvetlenül nem. (...)»

Erre tekintettel álláspontom szerint kérdéses, hogy az indítványozó indítványozhatja-e a támadott szabályozás közjogi érvénytelenségét.

Az indítványozó állítása szerint a Kstv. szabályozása kiüresíti az Mötv. 13. § (1) bekezdése 2. pontját, amely szerint a kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása helyben biztosítható közfeladat körében ellátandó helyi önkormányzati feladat. Az Mötv. 13. §-a – a 14. §-hoz hasonlóan – az Mötv. 145. § (1) bekezdésének értelmében, az Alaptörvény 31. cikk (3) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül. A szintén sarkalatos Mötv. 14. § (1) bekezdése szerint a Mötv. 13. § (1) bekezdésében meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait, ha e törvény másként nem rendelkezik, jogszabályok tartalmazzák. A törvény kapcsolódó indokolása szerint pedig „[a] törvény rögzíti a helyi önkormányzat ellátandó feladatait. A felsorolás nem konkrét, tételes feladat- és hatáskör telepítés. Ez az ágazati, szakmai törvények feladata, melyek az adott társadalmi viszony átfogó szabályozásának részeként határozzák meg többek között az állam és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztást...”

Minderre, valamint a válaszlevél előző pontjaiban bemutatott önkormányzati döntési lehetőségre figyelemmel álláspontom szerint a támadott szabályozás nem üresíti ki a Mötv. 13. § (1) bekezdése 2. pontját, hiszen – a törvény indokolására is tekintettel – a sarkalatosnak minősülő Mötv. 14. § (1) bekezdése szerint a Mötv. 13. §

(1) bekezdésében meghatározott feladatok ellátásának részletes szabályait főszabály szerint jogszabályok tartalmazzák.

III.2. Tulajdonhoz való jog

Az indítványozó érvelése azon alapul, hogy a vállalkozás kéményseprő-ipari tevékenység ellátására irányuló, önkormányzattal kötött szerződése tulajdoni várománynak tekinthető.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti a tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősorban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában emlékeztetett az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.

A tulajdonhoz való jogot garantáló alaptörvényi rendelkezés elsősorban a már megszerzett tulajdont védi az elvonástól és korlátozástól, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság több határozatában [3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, 3024/2015. (II. 9.) AB határozat] kifejtette. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a váromány csak kivételes esetben részesülhet alapjogi védelemben. Az Alaptörvény XIII. cikke által biztosított jogvédelem a már megszerzett tulajdonon kívül kizárólag az érdekeltek ellenszolgáltatásán, járulékfizetésén alapuló, társadalombiztosítási jogosultságokra vonatkozó közjogi várományokra terjed ki [23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [140]; 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [66]; 3088/2017. (IV. 28.) AB végzés, Indokolás [11]].

Figyelemmel arra, hogy az indítványozó (hiánypótlásra adott válaszában) a tulajdonhoz való jog sérelme körében hivatkozott a kieső haszonra, indokolt utalni az Alkotmánybíróság 3105/2018. (IV. 9.) AB határozatára, amelyben megállapította, hogy „...az indítványozó szerződésből remélt haszna nem minősül sem megszerzett tulajdonnak, sem közjogi várománynak, így az Alaptörvény XIII. cikke szerinti alkotmányos védelem nem illeti meg.”

Megemlíthető továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, az elmaradt munkabér kompenzációja pedig nem közjogi váromány, és az a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai miatt nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből. Emellett kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában rögzítette, hogy „...gyakorlata szerint sem önmagában a gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt [3024/2015 (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]].” Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy „[ö]sszhangban áll az Alkotmánybíróság értelmezésével az EJEE-hez fűzött első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. Cikkében garantált a javak tiszteletben tartását megkövetelő klauzula EJEB szerinti értelmezése is. Az EJEB saját gyakorlatában a javak védelmének széles felfogását érvényesíti e körbe vonva többek között a jogos várományokat is [EJEB Pine Valley Developments Ltd. and Others v. Ireland (12742/87), 1991. november 29. 51. bekezdés]. A nemzetközi egyezményben biztosított tulajdonvédelem kiterjedhet ugyan jogokra és jogokban védett érdekekre, így adott esetben üzleti vagy szakmai tevékenységre és a hozzá kapcsolódó ügyfélkörre is, ám az EJEB értelmezése szerint ez nem vonja el szerződő államok azon lehetőségét, hogy a közszolgáltatások és ezek között az állami funkciók ellátásának megszervezéséről, rendjéről vagy annak módosításáról saját maguk szabadabban dönthessenek [erről összefoglalóan lásd: EJEB Oklesen and Pokopalisko Progrebne Storitve Leopold Oklesen v. Slovenia (35264/04), 2010. november 30., 53–64. bekezdések].

Ennek kapcsán megemlíthető, hogy bár az indítvány a tulajdonhoz való jog kapcsán hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) esetjogára is, a szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközését nem indítványozza. Mindazonáltal álláspontom szerint a támadott szabályozás nem hasonlítható az EJEB által vizsgált dohánykoncessziós ügyekhez, ahol a tevékenység folytatására vonatkozó korábbi

engedélyeket a törvény erejénél fogva vonták vissza és ezzel kapcsolatban semmilyen jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre. A Kstv. 2016. július 1-től folyamatos piacot biztosít a kéményseprő-ipari cégeknek, amelyek szolgáltatásait a kéményhasználóknak – sormunka esetében – jogszabályi kötelezés alapján igénybe kell venniük. Kiemelendő, hogy a Kstv. nem kötelezte az önkormányzatokat a szerződések felmondására, továbbá a felmondáshoz kapcsolódó polgári jogi jogkövetkezményeket (bírószághoz fordulás joga, kártérítéshez való jog) nem módosította. Így a jogi szabályozás az EJEK gyakorlatának megfelelően védelmet nyújtott az önkényes beavatkozással szemben.

Az Igazságügyi Minisztériumnak nincsen tudomása az indítvány által támadott szabályozást érintő EJEK előtti kérelemről.

Mindezekre tekintettel a támadott szabályozás álláspontom szerint nem sérti az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jogot.

III.3. Jobbiztonság sérelme

Az indítvány az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben hivatkozik a szerzett jogok védelmére. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság «...törtélen gyakorlatot követ a tekintetben is, hogy „a jobbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani» {3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság idézett gyakorlatát figyelembe véve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított – alkotmányjogi panaszban megfogalmazott – további kifogások (pl. normavilágosság) alkotmányossági vizsgálatára az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján folyó eljárásban nincs mód.» Erre tekintettel hasonlóan kérdéses, hogy az indítványozó indítványozhatja-e jelen eljárásban a B) cikkre hivatkozással a szerzett jogok védelmének sérelmét.

Ehelyütt ismételtelen szükséges utalni a válaszlevél II. pontjában már említettekre, miszerint a közszolgáltatási szerződések megszüntetése a polgári jogban alkalmazott rendes vagy rendkívüli felmondással, illetve közös megegyezéssel történhetett. A Kstv. biztosította – az önkormányzat döntésére bízva – a rendes felmondás lehetőségét azokban az esetekben is, ahol az eredeti közszolgáltatási szerződés csak rendkívüli felmondást engedett (kizárólag valamelyik fél súlyos szerződésszegése esetére), továbbá a szerződés közös megegyezéssel való felbontását is lehetővé tette. Ez a szabályozás a szerződések jogszabállyal való módosításához fűződő alkotmányjogi követelményeknek megfelelt, ugyanis a feladat címzettjének és ellátása módjának megváltozása kimeríti a szerződéskötés körülmények lényeges megváltozásának ismérveit. Hangsúlyozandó, hogy magánjogi szerződésekről lévén szó, azok megszüntetése kapcsán a felek – a polgári jog eszköztárával élve – jogorvoslatért a bírósághoz fordulhattak.

Az indítvány a jobbiztonság sérelme kapcsán hivatkozik arra is, hogy a Kstv. 10. §-a visszaható hatályú rendelkezést tartalmaz, és ezért sérti a jobbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság 3045/2017. (III. 20.) AB határozatában utalt arra, miszerint a „...már többször kifejtett álláspontja szerint valamely új szabályozás kiterjedhet a múltban keletkezett jogviszonyokra is, azonban e jogviszonyokból származó jogokat-kötelezettségeket hátrányosan csak a hatálybalépés utáni időtől érintheti {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, [106], 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, [58]–[60]}.”

Ezzel összefüggésben érdemes emlékeztetni az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozatára, amelyben „[a]z Alaptörvény B) cikkének sérelmét állító másik felvetéssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ámt. 108. §-a nem tartalmaz visszaható hatályú rendelkezést. Az Ámt. 108. §-a a múltban keletkezett jogviszonyokat szünteti meg, mégpedig a hatályba lépését négy és fél hónappal követő, vagyis jövőbeni időponttól, ugyanakkor nem nyilvánít valamely magatartást jogellenessé, és a hatályba lépését megelőző időre nem állapít meg vagy tesz terhesebbé kötelezettséget.”

A Kstv. 10. § nem szünteti meg jogviszonyokat, a közszolgáltatási szerződés megszüntetése az önkormányzat döntésén múlt. A Kstv. az önkormányzat döntésére a törvény hatálybalépésétől számítva 21 napot biztosított. A szabályozás a hatálybalépését megelőző időre nem állapít meg kötelezettséget, valamint kötelezettséget nem tesz terhesebbé, jogot nem von el és nem korlátoz, továbbá nem nyilvánít valamely magatartást jogellenessé. Erre tekintettel álláspontom szerint a támadott szabályozás nem tartalmaz visszaható hatályú rendelkezést.

III.4. Vállalkozás szabadsága

Az indítványozó szerint esetében „...a kéményseprő-ipari tevékenység lakossági szektorban való végzéséből a piaci szereplők teljes kizárása a jogi személyek gazdasági életben való részvételhez fűződő érdekeit súlyosan sérti.”

Az Alkotmánybíróság 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában rögzítette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert vállalkozáshoz fűződő jogot, valamint a foglalkozás szabad megválasztását. E rendelkezések nyújtanak lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. A korlátozások alkotmányosságának megítéléséhez azonban más-más mérce irányadó aszerint, hogy a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztását, illetve a vállalkozóvá válást, avagy a foglalkozás, vállalkozás gyakorlását korlátozza. (...) Következetes az alkotmánybírósági gyakorlat abban, hogy a vállalkozáshoz fűződő jog nem jelenti a vállalkozásokra érvényes jogszabályi környezet és feltételrendszer módosíthatatlanságát, vagy megváltoztathatatlanságát. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság felfogása szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképpen akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {legutóbb összefoglaló jelleggel lásd: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [27]–[28] és 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [35]}.”

Jelen ügy jogi megítélése e vonatkozásban álláspontom szerint részben hasonlóságot mutat a 3024/2015. (II. 9.) AB határozatban foglaltakhoz. Említett ügyben az alkotmányjogi panaszban támadott rendelkezések a tankönyvpiac állami megszervezését, a tankönyvvé minősítés kritériumait érintik, a szabályozás révén az indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó a korábban kialakult és hosszabb ideje működő piaci viszonyokba előzetes vizsgálat nélkül, súlyosan piackorlátozó, illetve monopolizáló módon mellőzve avatkozott be, a szabályozást végrehajtó intézmények kijelölése diszkriminatív, illetve sérti a vállalkozás szabadságát. Az ügyben az Alkotmánybíróság az indítványt az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog és az M) cikk (1) bekezdésében foglalt alapelv sérelmét állító részében elutasította. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „...a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne, tehát az állami fenntartású felhasználók (iskolák) választási lehetőségének megváltoztatása (adott esetben szűkítése) önmagában nem okozza a szolgáltató(k) vállalkozáshoz való jogának sérelmét.” Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy „[a] támadott jogszabályi rendelkezések egyéb tekintetben nem is teszik lehetetlenné a vállalkozóvá válást (ilyet az indítványozó nem is állított), azok eredményeként a vállalkozói tevékenységen belül a könyvkiadói tevékenység sincs elzárva. Sőt, még a tág értelemben vett tankönyvkiadói tevékenységet sem akadályozzák meg a támadott jogszabályhelyek, mivel jelentős számú, különböző tárgyú olyan tankönyv létezik, és van kereskedelmi forgalomban is (nyelvkönyvek, gépjármű-vezetői tankönyvek), amelyek tankönyvi jellegén nem változtat az, hogy nem képezik részét az állami közoktatásban „hivatalosan” felhasználható tankönyvállománynak.”

Az idézett határozatban foglaltakhoz hasonlóan a Kstv. támadott szabályozása nem teszi lehetetlenné a vállalkozóvá válást, az indítványozó a vállalkozói tevékenységen belül a kéményseprő-ipari tevékenységtől nincs elzárva. A Kstv. 2. § (1) bekezdés b) pontja alapján a kéményseprő-ipari tevékenységet – a 10. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott kivétellel – a kéményseprő-ipari szolgáltató az a) pontban foglaltakon kívüli ingatlanok esetében látja el. A Kstv. 1. § 8. pontja alapján a törvény értelmében kéményseprő-ipari szolgáltató az a) gazdálkodó szervezet, amelynek a gazdálkodó szervezet-típusra irányadó hivatalos nyilvántartásban bejegyzett tevékenységei között a kéményseprő-ipari tevékenység szerepel, és amelyet a tűzvédelmi hatóság a 7. § (4) bekezdése szerinti nyilvántartásába felvett.

Végezetül kiemelendő, hogy az indítványozó szerződése nem a törvény erejénél fogva szűnt meg, hanem az önkormányzat döntése alapján. Az önkormányzat a támadott szabályozás alapján dönthetett volna oly módon is, hogy a közszolgáltatási szerződés alapján annak lejártáig a közszolgáltatást az indítványozó biztosítja. E körben indokolt újfent utalni az Alkotmánybíróság fenti álláspontjára, miszerint a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.

IV. A térítésmentes lakossági ellátás költségeinek állami kompenzációja

Kiemelendő még, hogy a kéményseprő-ipari sormunkát (kéményellenőrzés, -tisztítás, műszaki felülvizsgálat, a tüzelőberendezés biztonságos működéséhez szükséges levegő utánpótlásának ellenőrzése, az égéstermék paramétereinek ellenőrzése, az összekötő elem ellenőrzése és tisztítása, a szén-monoxid-érzékelő berendezés felszerelésére és működtetésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének, valamint az érzékelő működőképességének ellenőrzése) a kéményhasználónak kötelező igénybe vennie élet- és vagyonvédelmi okokból. Ez állandó, a jogalkotó által jelenleg is biztosított keresletet jelent a szolgáltatók számára. Jogpolitikailag indokolt volt ezért a kötelezően előírt sormunka-szolgáltatás díja alól a háztartásokat mentesíteni.


Így a lakossági sormunka ingyenessé vált, azonban minden más kéményseprő-ipari szolgáltatás díjköteles maradt a Kstv. 2016. július 1-jei hatálybalépése után is és a kéményseprő-ipari piac megnyílt a magánszolgáltatók előtt is.

A törvényhozó a térítésmentes lakossági kéményseprés költségeit az önkormányzati közszolgáltató számára az önkormányzat igénybejelentése alapján az állami költségvetésből kompenzációként megtéríteni rendeli. A kéményseprő-ipari ágazat 2016. évi megújításánál a jogalkotói szándék ugyanis az volt, hogy egy, jogszabályban kötelező igénybevétellel előírt szolgáltatáson a szolgáltató – a biztos és állandó piacot jelentő kéményhasználó ügyfelek terhére – ne realizálhasson aránytalan hasznot.


Az állami kompenzáció tehát a térítésmentes lakossági kéményseprő-ipari ellátás közszolgáltatónál felmerült költségeire teremt fedezetet az új jogszabályi környezetben. A lakossági égéstermék-elvezetők piacán működő önkormányzati közszolgáltatóknál ezért a Kstv. szabályozása miatt bevételkiesés sem következik be.

Budapest, 2018. május „5. „

Üdvözlettel:



Dr. Pintér Sándor



Minisztérium
*
Minisztérium