

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3198/2015. (X. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 141/C. § (4) bekezdése, valamint az egyetemes szolgáltatók részére vételre felajánlott földgázforrás és a hazai termelésű földgáz mennyiségéről és áráról, valamint az igénybevételre jogosultak és kötelezettek köréről szóló 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelet 2/B. §-a, 6/A. § (1) bekezdése, valamint 10. számú melléklete (A 2/B. § szerinti földgázforrás ára 2015. első negyedévére) alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az alkotmányjogi panaszt előterjesztő gazdasági társaság képviselője útján 2015 március 10. napján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: GET) 141/C. § (4) bekezdése, valamint az egyetemes szolgáltatók részére vételre felajánlott földgázforrás és a hazai termelésű földgáz mennyiségéről és áráról, valamint az igénybevételre jogosultak és kötelezettek köréről szóló 19/2010. (XII. 3.) NFM rendelet (a továbbiakban: Felajánlási Rendelet) 2/B. §-a, 6/A. § (1) bekezdése, valamint 10. számú melléklete (A 2/B. § szerinti földgázforrás ára 2015. első negyedévére) alaptörvényellenességének megállapítását és megsemmisítését kérelmezte.
- [2] A villamos energiával, valamint a földgázellátással összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXLV. törvény 26. §-a iktatta be a GET 141/C. §-át, amely (1) bekezdésében 2014. január 1-től elrendelte, hogy az egyetemes szolgáltatói engedéllyel nem rendelkező volt közüzemi nagykereskedő a (4) bekezdésben meghatározott mennyiségű földgázforrást köteles felajánlani a (2) bekezdés szerinti földgázkereskedőnek a nem egyetemes szolgáltatás keretében vételező, egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználók

részére történő értékesítés céljából a 2014. július 1. és 2015. június 30. közötti gázévre. A GET 141/C. § (2) bekezdése értelmében a földgázkereskedő – ide nem értve az egyetemes szolgáltatót – jogosult azon egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó ellátásához szükséges földgázmennyiségre, amelyekre a felajánlott földgázmennyiség felhasználásakor egyrészt a földgáz-kereskedelmi szolgáltatást a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árszabások megállapításáról szóló miniszteri rendelet [28/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet, a továbbiakban: Árrendelet] szerinti árszabásokhoz kötötten, az adott felhasználási helyre vonatkozó díjelemekkel azonos, de legalább egy díjelem tekintetében alacsonyabb árakon nyújtja, másrészt az egyetemes szolgáltatás keretében ellátott felhasználó által igénybe vehető, a földgázellátásról szóló törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló kormányrendeletben [19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet] meghatározott szolgáltatásokat biztosítja. Az alacsonyabb ár díjkezdmény nyújtásával is biztosítható. A GET 141/C. § (4) bekezdése szerint az ajánlat az egyetemes szolgáltatásra jogosult azon felhasználók ellátásához szükséges földgázmennyiség mértékéig terjed, amelyet a (2) bekezdés szerinti földgázkereskedő a meghatározott feltételek szerint lát el. Az ajánlati ár eredetileg megegyezett a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árak képzéséről szóló miniszteri rendelet [29/2009. (VI. 25.) KHEM rendelet (a továbbiakban: Árképzési rendelet)] szerinti földgáz aktuális árával. Az (5) bekezdés szerint az ajánlat elfogadása esetén a szerződés kötelező tartalmi elemeit, így különösen az árat és a mennyiséget, 2014. július 1-jétől a Felajánlási Rendelet mindenkori tartalmának megfelelően kellett meghatározni.

- [3] Az egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzügyi és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő módosításáról szóló 2014. XXXIX. törvény 2014. szeptember 30-ával módosította a GET 141/C. § (4) bekezdésének az ajánlati árra vonatkozó rendelkezését. Ennek értelmében az ajánlati ár az Árképzési rendelet szerint meghatározott egyetemes szolgáltatási árelemeket tartalmazza a nagykereskedői árrés, a szállítási és tárolási díj, a mobilgáz-finanszírozási költség, az elosztási díj és az egyetemes szolgáltatási árrés nélkül, figyelembe véve a 141/B. § (1) és (2) bekezdését, azaz a hazai termelésű földgáz termelő, valamint a volt közüzemi nagykereskedő által újratárgyalt és módosított szerződés alapján átvett földgáz árat. Az (5) bekezdés – az alkalmazás kezdetének megjelölése nélkül – változatlanul tartalmazza, hogy az árat és a mennyiséget a Felajánlási rendelet mindenkori tartalmának megfelelően kellett meghatározni.

- [4] A GET 141/C. § (5) bekezdésének megfelelően a Felajánlási rendelet – 43/2014. (X. 18.) NFM rendelettel beiktatott – 2/B. §-a rögzíti, hogy a volt közüzemi nagykereskedő által vételre felajánlott és a GET 141/C. § (2) bekezdés szerinti földgázkereskedővel kötött szerződésben meghatározott földgázforrás árát – amely az Árképzési rendelet szerint meghatározott egyetemes szolgáltatási árelemeket tartalmazza a nagykereskedői árrés, a szállítási és tárolási díj, a mobilgáz-finanszírozási költség, az elosztási díj és az egyetemes szolgáltatói árrés kivételével – a 10. melléklet határozza meg. A földgázforrás mennyiségét a 10. melléklet a földgáztárolóból és nem földgáztárolóból származó mennyiségek szerinti bontásban tartalmazza. A földgáz mennyiségének és árának megállapítását a melléklet negyedévente történő módosítása tartalmazza. A 2/B. § szerinti földgázforrás árát 2015. első negyedévére az 52/2014. (XII. 13.) NFM rendelet 7. § (8) bekezdésével beiktatott 10. melléklet állapította meg 2015. január 1-jei hatállyal.
- [5] A Felajánlási rendelet – 2014. október 19-től hatályos – 6/A. §-a tartalmazza azoknak a díjaknak a felsorolását, amelyeket a GET 141/C. §-a alapján felajánlott forrás esetében az egyetemes szolgáltatási engedéllyel nem rendelkező volt közüzemi nagykereskedő a GET 141/C. § (2) bekezdése szerinti földgázkereskedővel szemben érvényesíthet: a földgázforrásnak a 10. melléklet szerinti árát, az árképzési rendelet 2. § (1) bekezdés e) pontjában meghatározott és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) honlapján közzétett nagykereskedői árrést, az árképzési rendelet 2. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott és a Hivatal honlapján közzétett mobilgáz-finanszírozási költséget és a szállítási rendszerüzemeltetés és földgáztárolás 8. melléklet szerinti fajlagos díját.
- [6] Az indítványozó szerint a GET 141/C. § (4) bekezdésének 2014. szeptember 30-tól hatályos rendelkezése megteremtette az alapját annak, hogy az indítványozó versenytársaként fellépő, ellátási kötelezettséggel nem terhelt, Get 141/C. § (2) bekezdése szerinti földgázkereskedő jelentős árkedvezménnyel részesüljön a földgázforrásból az egyetemes szolgáltatóhoz képest. Az indítványozó számítása szerint a GET kifogásolt rendelkezése, valamint a Felajánlási rendelet támadott rendelkezései az indítványozó számára az Árképzési Rendeletben elismert beszerzési árhoz képest – az indítványozó által alkalmazható Árrendelet szerinti aktuális végfelhasználói árra tekintettel – mintegy 10%-os díjkedvezményt eredményeztek a versenytárs kereskedő számára.
- [7] Az indítványozó kérelme indoklásában elsősorban az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének (hátrányos megkülönböztetés tilalma) sérelmére hivatkozott, és ezzel összefüggésben az Alaptörvény M) cikk (1) és XII. cikk (1) bekezdésének

(vállalkozás szabadsága), továbbá az M) cikk (2) bekezdésének (gazdasági verseny szabadsága), valamint a XIII. cikk (1) bekezdésének (tulajdonhoz való jog) sérelmére.

- [8] Az indítványozó az állított alaptörvény-ellenesség indokolását megelőzően indítványozói jogosultságát támasztotta alá. Előadta, hogy mint földgáz egyetemes szolgáltatási engedélyes közvetlenül érintett, mivel a támadott rendelkezések kizárják, hogy a kedvezőbb, államilag támogatott áron szerezzék be a földgázt.
- [9] Az Alkotmánybíróság megkereste a nemzeti fejlesztési minisztert annak érdekében, hogy küldje meg az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját, és tájékoztassa az Alkotmánybíróságot arról, hogy a kifogásolt rendelkezések alapján milyen tényleges díjkezdvményekben részesítették és részesítik a GET 141/C. § (2) bekezdés szerinti földgázkereskedőket az egyetemes szolgáltatóval szemben, valamint a kedvezmény indokairól.
- [10] A miniszteri állásfoglalás szerint a Get 141/C. § szerinti földgázkereskedő valóban alacsonyabb áron jutott földgázforráshoz, mint az egyetemes szolgáltatók, ez nem jelenti azonban azt, hogy a fenti földgázkereskedő díjkezdvményben részesült volna, mivel a GET 141/C. § (2) bekezdés szerint olyan földgázkereskedő jogosult a meghatározott hatósági áras földgáz igénylésére, amely a hatósági áron vásárolt földgázt az Árrendelet szerinti árszabáshoz kötötte, az adott felhasználási helyre vonatkozó díjelemekkel azonos, de legalább egy díjelem tekintetében alacsonyabb áron nyújtja. Annak érdekében, hogy a földgázkereskedők ne a hatósági áras földgáz segítségével biztosíthassák a számukra az egyetemes szolgáltatókkal szemben versenyelőnyt biztosító alacsonyabb értékesítési árat, a Felajánlási rendeletben közzétett beszerzési árak számítása során a végfelhasználói értékesítési átlagárak nem a kedvezményes árak, hanem az adott felhasználási helyen alkalmazandó egyetemes szolgáltatási díjak alapján kerültek kiszámításra.
- [11] 2. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [12] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapította, amely szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása

vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás.

- [13] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Amint arra az Alkotmánybíróság már több esetben rámutatott „a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális [jelenváló] sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól.” Az Alkotmánybíróság az érintettség kritériumai kapcsán a következőket állapította meg: „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Ha a norma címzettje harmadik személy [...], a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia.” {előszőr 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}
- [14] Az indítványozó közvetlen érintettségét arra alapozta, hogy a támadott rendelkezések kizárják, hogy földgáz egyetemes szolgáltatási engedélyesként a kedvezőbb, államilag támogatott áron szerezzék be a földgázt.
- [15] Az Alkotmánybíróság ezzel szemben megállapította, hogy a GET 141/C. § (4) bekezdése és a Felajánlási rendelet kifogásolt szabályai a GET 141/C. § (2) bekezdés szerinti földgázkereskedőkre vonatkozó földgázforrás ajánlati árát határozzák meg, ezért azok önmagukban nincsenek közvetlen kihatással az indítványozóra. A GET 141/C. § (4) bekezdésében meghatározott mennyiségű és árú földgázforrásra való jogosultság feltételeit a (2) bekezdés tartalmazza, amely kifejezetten kizárja az egyetemes szolgáltatót a meghatározott feltételeknek megfelelő jogosultak köréből. Az indítványozó azonban nem ezt a rendelkezést kifogásolja. Álláspontja szerint a jogsérelmet nem is a korábban csak az egyetemes szolgáltatókat érintő földgázforrás felajánlási kötelezettségnek az egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználókat ellátó nem egyetemes szolgáltató földgázkereskedőkre – bizonyos feltételek teljesítése esetén – való kiterjesztése okozza, hanem a 10%-os díjkedvezmény, amelyet az indítványozó a számára elismert beszerzési árhoz és az általa alkalmazható Árrendelet

szerinti aktuális végfelhasználói árhoz viszonyítva számolt ki. Az állított jog-sérelem így több jogszabály összehatásának következménye.

- [16] Jelen esetben tehát a kifogásolt jogszabályok a norma címzettjei által történő alkalmazásuk révén sincsenek önmagukban közvetlen kihatással az indítványozóra. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen érintettség követelménye nem csak azt jelenti, hogy a jogszabály jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül kell, hogy az Alaptörvényben foglalt jog sérelméhez vezessen, hanem azt is, hogy más jogszabály közbejötté nélkül. Csupán az utaló szabályok képezhetnek kivételt {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [79]}. Ez következik a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegéből.
- [17] Tekintettel tehát arra, hogy az indítványozónak a támadott jogszabályok általi közvetlen érintettsége nem volt megállapítható, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. október 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [18] A többségi végzés szerint „az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt közvetlen érintettség követelménye nem csak azt jelenti, hogy a jogszabály jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül kell, hogy az Alaptörvényben foglalt jog sérelméhez vezessen, hanem azt is, hogy *más jogszabály közbejötté nélkül*. Csupán az utaló szabályok képezhetnek kivételt {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [79]}. Ez következik a közvetlenül a jogszabály ellen irányuló alkotmányjogi panasz kivételes jellegéből.”
- [19] Ehhez képest álláspontom szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjába foglalt „közvetlen” fordulatot csak a „bírói döntés nélkül”-iség magyarázza. Tehát a jogsérelem akár bírói úton nem vitatható jogalkalmazói aktuson

keresztül, akár *ex lege* bekövetkezhet. Ezt támasztja alá a rendelkezés nyelvtani értelmezése is, ugyanis a „folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül” szövegrész egyaránt kapcsolódik az „alkalmazása” és „hatályosulása” szavakhoz is („az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem”).

[20] A „közvetlen” érintettség feltételéből tehát álláspontom szerint nem következik, hogy a támadott jogszabályi rendelkezésnek „más jogszabály közbejötté nélkül”, tehát a szabályozási környezettől függetlenül, kizárólag önmagában kell jogsérelmet okoznia. Szintén nem következik ilyen elvi korlát a precedensként hivatkozott 32/2013. (XI. 22.) AB határozatból sem: „Az indítványozók előadták, hogy formai okból (180 napos határidő lejárt) nem támadhatták az Nbtv. titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályozását. Az Alkotmánybíróságnak azonban az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése alapján lehetősége van a jogszabálynak az indítvánnyal megjelölt rendelkezésével szoros tartalmi összefüggésben álló más rendelkezésének a vizsgálatára is. Az Rtv. kifogásolt szabálya utaló szabály, ezért az Alkotmánybíróságnak a vizsgálatot a tartalmi összefüggés miatt ki kellett terjesztenie az Nbtv. hivatkozott szabályaira is.” (Indokolás [79])

[21] Abban az ügyben az Rtv. támadott 7/E. § (3) bekezdése hivatkozott az Nbtv. 38–52. § és 53–60. §-ára is, ezért az Alkotmánybíróság – természetesen – figyelembe vette ezek tartalmát is a támadott rendelkezés vizsgálatakor, hiszen a normatartalmat – ráadásul különböző törvényekben található – több rendelkezés együttesen foglalta magába. Abból a tényből azonban, hogy abban a határozatban az Alkotmánybíróság a támadott szabályban lévő utaló szabály alapján terjesztette ki a vizsgálatot egy másik szabályra, nem következik logikailag az, hogy más jellegű jogszabályi összefüggés esetén ne lehetne, illetve adott esetben ne kellene más jogszabályi rendelkezéseket is bevonni a vizsgálatba. Nem csak a támadott rendelkezés utalhat más rendelkezésre, hanem adott esetben más rendelkezésben is lehet hivatkozás a támadott rendelkezésre [ahogy azt a jogszabályszerkesztésről 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet III. fejezete is kifejti, számos formában: rugalmas, merev, általános vagy jogintézményre történő (tartalmi), stb. hivatkozásként]. Ezekből egy hivatkozási forma és egy hivatkozási irány kiragadását nem látom indokoltnak. Ha a kifogásolt normatartalom – bármilyen jogszabályi összefüggés révén is – több rendelkezésben, több jogszabályban található meg, akkor ezeket is tekintetbe kell venni a támadott rendelkezés vizsgálatakor.

- [22] A többségi végzés az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszok vonatkozásában az érintettség értelmezésében gyakorlatilag egy új „kisegítő szabályt” alkalmazott. Ez az értelmezés – az előbbieken kifejtettek alapján – álláspontom szerint nem következett sem az Abtv. szövegéből, sem a korábbi joggyakorlat logikájából, továbbá érvényesítése a jogrendszer gyakorlati felépítése és az alkalmazott jogszabály-szerkesztési technikák fényében nem élet-szerű; viszont a közvetlen érintettség szűkebb értelmezése révén korlátozza az Alkotmánybíróságot abban, hogy az Alaptörvényben biztosított jogok védelmével kapcsolatos feladatát megfelelően széles körben el tudja látni.
- [23] Mivel a visszautasítás a fent kifogásolt értelmezésen alapult, a többségi végzéssel nem értettem egyet; álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítványt érdemben el kellett volna bírálnia.

Budapest, 2015. október 5.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/755/2015.

