

Alkotmánybíróság

Donáti u. 35-45.  
1015 Budapest

*Reméljük beadása!*

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>	
Ügyszám:	<i>IV/1923-0/2013.</i>
Érkezett:	<i>2013 DEC 18.</i>
Példány:	<i>3</i>
Melléklet:	<i>3x1 db</i>
Kezelőiroda:	<i>P-1</i>

Budapest, 2013. december 17.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

I. rendű Indítványozó, az

II. rendű Indítványozó és az

III.

rendű Indítványozó (a továbbiakban együtt: az „Indítványozók”) jelen indítványhoz I/1. számon csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselőjeként az alábbi

### a l k o t m á n y j o g i   p a n a s z t

terjesztem elő:

Kérem 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) a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének a földgáz rendszerhasználati díjakról, a rendszerüzemeltető által nyújtott szolgáltatás minőségének a rendszerhasználati díjakon keresztül történő ösztönzésének szabályairól, a nyújtott szolgáltatás minőségétől függően alkalmazható rendszerhasználati díjakról, valamint a rendszerhasználati díjak alkalmazásának feltételeiről szóló 1/2013. (VII. 11.) MEKH rendelet (a továbbiakban: „1/2013. MEKH rendelet”) 2. melléklete III. pontjának 1. a) és b) valamint IV. pontjának 1. a) és b) pontjai, valamint 3. melléklet I-II. r. Indítványozóra vonatkozó alpontjai 2013. július 26. és október 31. között hatályos szövegváltozata,
- b) az 1/2013. MEKH rendelet fenti a) pontban megjelölt rendelkezéseinek a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke 5/2013. (X. 16.) számú MEKH rendelete 3. §-ával módosított és 2013. november 1. napja óta hatályos szövegváltozata,
- c) a földgáz rendszerhasználat árszabályozásának kereteiről szóló 74/2009. (XII. 7.) KHEM rendelet (a továbbiakban: „74/2009. KHEM rendelet”) 4. melléklete 1.1.3.1. pontjának a 60/2013. (X. 16.) NFM rendelettel megállapított 2013. november 1. napja óta hatályos szövegváltozatának utolsó mondata, valamint
- d) az 1/2013. MEKH rendelet 51. § (4) bekezdése az 1174/2012. és az 1177/2012. számú MEKH határozatokat visszavonása tekintetében

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) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményével, a XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal és az E) cikk (2) és (3) bekezdésében foglalt európai integrációs klauzulával.

**Kérem egyúttal a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján a jelen alkotmányjogi panaszt egyesítse a jelen panasz indítványozói által 2013. szeptember 10-én benyújtott, a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény (a továbbiakban: „Get.”) 103. § (4) és (4a) bekezdései, 129. § (3a) bekezdése és 146/B. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panasszal (alkotmánybírósági ügyszám: IV/1367/2013.).**

Az Indítványozók az Abtv. 52. § (5) bekezdésének megfelelően nyilatkoznak arról, hogy az adataik nyilvános kezeléséhez és az indítvány nyilvánosságra hozatalához nem járulnak hozzá.

Az Alkotmánybíróság eljárása az Abtv. 54. § rendelkezése értelmében illetékmentes. A jelen alkotmányjogi panasz alátámasztásaként különösen az alábbi indokokra kívánunk hivatkozni.

## **1. Az Indítványozók korábbi, jelen ügygel összefüggő beadványai**

Az Indítványozók már **2013. szeptember 10-én** az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordultak a Tisztelt Alkotmánybírósághoz [ügyszám: **IV/1367/2013.**] (a továbbiakban: **Első Alkotmányjogi Panasz**), amelyben a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdése, 129. § (3a) bekezdése és 146/B. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték, mivel ezen rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, M) cikkével és XIII. cikkével. Indítványozók az Alkotmánybíróság Főtitkárának felhívásra alkotmányjogi panaszukat 2013. október 24-én hiánypótlással egészítették ki.

Mind az Első Alkotmányjogi Panasz, mind a jelen indítványunk tárgya az ún. **földgáz rendszerhasználati díj**, amelyet a Get. 105. § (1) bekezdése alapján az együttműködő földgázrendszer használatáért kell fizetni. A későbbiekben részletesen ismertetett közösségi jogi szabályozással összhangban törvényi szinten lefektetett alapelv [Get. 105. § (5) bekezdése], hogy a rendszerhasználati díjakat a **hatékonyan működő engedélyes vállalkozások indokolt működési és tökeköltsege**, 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.

Az Első Alkotmányjogi Panaszban támadott, a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény és a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény módosításáról szóló 2013. évi XII. törvény (a továbbiakban: **“Módtv.”**) által megállapított rendelkezések arra irányultak, hogy **a figyelembe vehető indokolt költségek köréből kivegyenek három tételt**: a tranzakciós illetéket, a távhő-különadót és közművezeték-különadót, és ezek felhasználókra való áthárítását megtiltsák [Get.103. § (4) és (4a) bekezdése]. Ezen rendelkezések álláspontunk szerint már eleve ellehetetlenítették az Indítványozók gazdaságos működését, ezért mindenképpen alaptörvény-ellenesek.

A jogalkotó ráadásul az átmeneti szabályok meghatározásával ezen rendelkezéseket nemcsak a jövőre nézve, egy adott felkészülési idő elteltét követően vezette be, hanem – álláspontunk szerint szintén alaptörvény-ellenes módon – a folyamatban lévő bírósági és hatósági eljárásokban is alkalmazni rendelte [Get. 146/B. § (1) bekezdése] és ezzel szerzett jogokat sértett.

Az Első Alkotmányjogi Panasz **közvetlenül a Get. alaptörvény-ellenes szabályai ellen** irányult. Ennek oka az volt, hogy a Get. 2013. április 4. előtt hatályos szabályai alapján a rendszerhasználati díjak adott naptári évre érvényes mértékét és alkalmazásuk egyedi szabályait a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: **“Hivatal”** vagy **“MEKH”**) határozatban állapította meg [Get. 103. § (3) bekezdése]. A Hivatal I. rendű Indítványozó vonatkozásában a 2012. december 28-án kelt **1174/2012.** számú határozatában, míg a II. rendű Indítványozó vonatkozásában a szintén 2012. december 28-án kelt **1177/2012.** számú határozatában (a továbbiakban: **“Határozatok”**) határozta meg a 2013. június 30. napjáig alkalmazandó rendszerhasználati díjakat, és a 2013. január 1-jétől fennálló új

adóterheket nem vette figyelembe indokolt költségként annak ellenére, hogy a Határozatok meghozásakor hatályos szabályozás szerint ezeket a tételeket figyelembe kellett volna vennie.

A Határozatokat az I. és II. rendű Indítványozók által (is) indított közigazgatási per keretében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. február 28-án kelt I. fokú ítéletében, majd a másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiuma 2012. május 22-én kihirdetett II. fokú ítéletében felülvizsgálta és a Get. Első Alkotmányjogi Panaszunkban szintén támadott 146/B. § (1) bekezdésére figyelemmel – egyéb okokból – az új hatósági eljárásban megállapítandó új rendszerhasználati díjakat meghatározó határozat jogerőre emelkedésétől hatályon kívül helyezte. Éppen ezért nem került sor a Get. Első Alkotmányjogi Panasszal támadott rendelkezései jogsérelmet okozó bírói alkalmazására. Ugyanakkor a támadott rendelkezések közvetlenül, formális jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül is jogsérelemhez vezettek. A támadott rendelkezések ugyanis kógens, kivételt nem engedő szabályok, így a MEKH mindenkorai döntésének a rendszerhasználati díjak megállapításánál nem adott mérlegelési lehetőséget, hiszen az nem vehette figyelembe az új terheket indokolt költségként.

## 2. A jelen Alkotmányjogi Panasszal érintett jogszabályi rendelkezések és azok hatásai

A 2013. április 4-étől hatályos szabályozás alapján a rendszerhasználati díjak mértékét és alkalmazásuk egyedi szabályait a Hivatal elnöke rendeletben határozza meg [Get. 103. § (3) bekezdés] (ezt megelőzően a rendszerhasználati díjak megállapítása a MEKH egyedi határozataiban történt). A Get. 133/A. § 1. pontjában kapott felhatalmazás alapján a Hivatal elnöke megalkotta az **1/2013. MEKH rendeletet**, amely 2013. július 26-án lépett hatályba. Az 1/2013. MEKH rendelet alkalmazza az Indítványozókkal szemben a Get. Első Alkotmányjogi Panasszal támadott kógens rendelkezéseit. Az 1/2013. MEKH rendelet hatálybalépésével egyidejűleg a Hivatal elnöke visszavonta a Magyar Energia Hivatalnak a rendszerhasználati díjak megállapításáról szóló határozatait [1/2013. MEKH rendelet 51. § (4) bekezdés].

Az 1/2013. MEKH rendelet jelen Alkotmányjogi Panasszal támadott 2. melléklete határozta meg az Első Alkotmányjogi Panasszal támadott törvényi rendelkezések alapulvételével – azaz a 2013. január 1-jétől hatályos új adóterheket indokolt költségként nem elismerve – a rendszerhasználati díjak mértékét az egyes elosztói engedélyesek tekintetében. A 2. melléklet III. pontja az egyetemes szolgáltatásra jogosultak, míg IV. pontja az egyetemes szolgáltatásra nem jogosultak tekintetében értékesítési kategóriánként rögzíti az elosztási díjak legmagasabb összegét (elosztónként külön megállapítva), míg a 3. melléklet szintén az egyes elosztók területére vonatkozóan határozza meg a szállítási díjakat. A Get.-nek az Első Alkotmányjogi Panaszban támadott rendelkezései miatt a 2. és 3. mellékletben szereplő, 2013. július 26. napjával hatályba lépett rendszerhasználati díjak már nem voltak figyelemmel a tranzakciós illetékre, az energia ellátók különadójára (távhő különadó) és a közművezeték-különadóra és alkalmazásuk jelentős – a korábbi üzleti tervekben előre nem látható és ezért nem tervezett – veszteségeket okozott az Indítványozóknál, ami a lent kifejtettek szerint önmagában is több okból alaptörvényellenes. 2013 őszén azonban a jogalkotó a rendszerhasználati díjak újabb csökkenését eredményező intézkedéseket vezetett be.

Az 1/2013. MEKH rendelet megalkotását és 2013. július 26-i hatályba lépését követően ugyanis a földgáz rendszerhasználat árszabályozásának kereteiről szóló **74/2009. (XII. 7.) KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1. pontja módosult**: a földgáz rendszerhasználat árszabályozásának kereteiről szóló 74/2009. (XII. 7.) KHEM rendelet módosításáról szóló 60/2013. (X. 16.) NFM rendelet (a továbbiakban: „**Módr.**”) 2013. november 1-i hatállyal kiegészítette a korábbi szöveget, még tovább korlátozva az elismert költségek körét. A Módr. jogalapja a Get. 133. § (1) bekezdés 2. pontja, amely szerint az energiapolitikáért felelős miniszter rendeletben határozza meg a rendszerhasználati díjak meghatározására és szabályozására vonatkozó keretszabályokat és a díjak alkalmazásának általános szabályait, valamint a csatlakozási díjak meghatározásának szempontjait, a csatlakozási díjak elemeit és alkalmazásának általános szabályait. Az e felhatalmazás alapján kiadott Módr. 1. §-a állapította meg a 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet új 1.1.3.1. pontját, **tovább bővítve azon költségek körét, amelyeket a rendszerhasználati díjak megállapítása során nem lehet figyelembe venni és így kényszerűen az elosztói engedélyeseknek kell viselni.** A 2013. november 1. óta hatályos szöveg szerint:

*“1.1.3.1. A rendszeres ármegállapítás során a rendszerhasználati díjak megállapításánál a Hivatal a következő évre vonatkozóan (tárgyidőszak), az előző év alapján (bázisidőszak) a következő képleteket veszi figyelembe oly módon, hogy a 2. melléklet 2. pont c) alpontja szerinti „külön módszertan alapján számított költségeket” a képletekben szereplő költségelemek nem tartalmazhatják. A 2. melléklet 2. pont c) alpont ca)–cb) alpontja szerinti „külön módszertan alapján számított költségeket” a rendszeres ármegállapítás alkalmával újra kell számolni. **A 2. melléklet 2. pont c) alpont cc) alpontja szerinti „külön módszertan alapján számított költségek” nem képezik részét az indokolt árbevétel-igénynek.**”*

Az 1.1.3.1. pontban hivatkozott 2. melléklet 2. pont c) alpontja a következőképpen rendelkezik:

*“c) Külön módszertan alapján számított költségek:*

*ca) a földgázszállítónak a földgáz árától függő költsége (kompresszorozás, gázfelhasználás, veszteség),*

*cb) a földgáztárolónak a földgáz árától függő költsége (veszteség) és a párnagáz elismert tőkefedezeti költsége,*

*cc) földgázelosztás esetén a hálózati és mérési különbözet.”*

A 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1. pontja lényege tehát, hogy **kizárja az indokolt árbevétel-igényből a földgázelosztás esetén a hálózati és mérési különbözetet.**

A 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1. pontját alkalmazva a Hivatal elnökének a földgáz rendszerhasználati díjakról, a rendszerüzemeltető által nyújtott szolgáltatás minőségének a rendszerhasználati díjakon keresztül történő ösztönzésének szabályairól, a nyújtott szolgáltatás minőségétől függően alkalmazható rendszerhasználati díjakról, valamint a rendszerhasználati díjak alkalmazásának feltételeiről szóló 1/2013. (VII. 11.) MEKH rendelet módosításáról szóló 5/2013. (X. 16.) MEKH rendelete (a továbbiakban **5/2013. MEKH rendelet**) 3. §-ában 2013. november 1. napjával módosította az 1/2013. MEKH rendelet 2. mellékletét, kizárva a figyelembe vehető költségek köréből immár a földgázelosztás esetén a hálózati és mérési különbözetet is és ennek megfelelően új, még alacsonyabb rendszerhasználati díjakat állapított meg.

Mindezek alapján az 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete a jelenleg hatályos állapotában már a következő indokolt költségeket zárja ki a rendszerhasználati díjak megállapításából:

**(i) tranzakciós illeték;**

**(ii) energiaellátók különadója (távhő különadó vagy „Robin Hood adó”);**

**(iii) közművezeték-különadó és**

**(iv) a hálózati és mérési különbözet.**

Mindez az Indítványozók álláspontja szerint **ellentétes a jogállamiság elvével**, hiszen az energiaellátókat olyan új, jelentős költségekkel terhelte meg a 2013-as üzleti év során, amelyek nem piaci okokból, hanem önkényes politikai intézkedésből erednek, és amelyekkel az érintett elosztók a 2013-ra vonatkozó üzleti terveikben semmiképpen nem számolhattak.

A támadott intézkedések **sértik az Indítványozók tulajdonhoz való jogát** is, hiszen az állami árszabályozás gazdasági ollójába fogott elosztói engedélyesek a túl alacsonyan megszabott rendszerhasználati díjak miatt elkerületlenül veszteségesek válnak és nem tudják elérni az elosztóhálózat fejlesztéséhez, illetve fenntartásához és működtetéséhez minimálisan szükséges pénzügyi eredményt.

Végül, a támadott intézkedések **ellentétesek az Alaptörvény E) cikkében foglalt integrációs klauzulával** is, hiszen az egyértelműen működési költségként felmerülő tételeket figyelembe nem vevő

rendeleti árszabályozás ellentétes a **költség-alapú árazás közösségi jogban kötelezően előírt követelményével**, amely a magyar jogrendszerben is érvényesítendő. Mindezeket az érveket az alábbiakban részletesen is kifejtjük majd.

### 3. Az Alkotmányjogi Panasz benyújtásának jogalapja, a vonatkozó törvényi feltételek teljesülése

Az Alkotmányjogi Panasz közvetlenül az 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete III. pontjának 1. a) és b) alpontjai, IV. pontjának 1. a) és b) alpontjai, valamint a 3. melléklet I-II. r. Indítványozóra vonatkozó alpontjai (beleértve mind a kihirdetési, mind az 5/2013. MEKH rendelettel módosított szövegváltozatot), továbbá a 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet 2013. november 1. óta hatályos 1.1.3.1. pontja ellen irányul, így jogalapja az Abtv. 26. § (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek az Alkotmányjogi Panasz megfelel.

Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdésétől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha:

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

Jelen ügyben az I-II. rendű Indítványozók földgázelosztói engedélyesek, és mint ilyenek, érintettségük személyes, közvetlen és aktuális [vö. 3012/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4] bekezdése].

Az **érintettség személyes**, mivel a 1/2013. MEKH rendelet 2. mellékletében (részben kifejezetten elosztói engedélyesenként) megállapított rendszerhasználati díjakat alkalmazniuk kell az Indítványozóknak, konkrét jogviszonyukat érinti. (Megjegyezzük, hogy az Indítványozókat nem érintő rendelkezéseket, így pl. a kizárólag más elosztókra vonatkozó díjakat a jelen Alkotmányjogi Panasz nem támadja.) Ezzel az I-II. rendű Indítványozók jogsérelmet szenvednek, mivel – ahogy azt lentebb bemutatjuk, az Alaptörvény által védett egyrészt szerzett joguk van arra, hogy a Hivatal indokolt költségként figyelembe vegye az újonnan bevezetett közterheket, illetve a hálózati és mérési veszteséget a 2013. év egészére vonatkozóan, másrészt a tulajdonhoz való joguk is sérült. Ugyanez a helyzet a 74/2009. KHEM rendelet érintett rendelkezése esetén, amely közvetlenül és kógens módon kihat a rendszerhasználati díjak meghatározására.

Az I-II. rendű Indítványozók **érintettsége aktuális**, illetve **jelenvaló**, mivel jogsérelme az alkotmányjogi panasz benyújtásakor is fennáll, hiszen a támadott jogszabály-hely az Alkotmányjogi Panasz benyújtásakor is irányadó, két lépésben megállapított rendszerhasználati díjakra vonatkozik.

Az **érintettség közvetlen**, mivel a jogsérelem az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán **közvetlenül, bírói döntés nélkül** következett be. A 2013. április 4-én hatályba lépő Get.-rendelet alapján a Hivatal a rendszerhasználati díjakat nem határozati formában, hanem rendeletben határozza meg, ily módon azzal szemben kizárt bármilyen közigazgatási vagy bírósági jellegű jogorvoslati eszköz igénybevétele. Ily módon az I-II. rendű Indítványozóknak nem áll rendelkezésére jogorvoslat a rendszerhasználati díjakat megállapító, jogsérelmet okozó jogi aktussal szemben. Ugyanígy nem áll rendelkezésre jogorvoslat a 74/2009. KHEM rendelet érintett rendelkezésével szemben, mivel az jogszabályi formában zárja ki a figyelembe vehető költségelemek közül a hálózati és mérési veszteséget.

A **III. rendű Indítványozó** érintettsége is személyes, mivel a minősített többséget biztosító befolyása alatt álló engedélyesekre vonatkozó, 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete alapján számszerűsíthető jogsérelem jelentősen csökkenti az engedélyes eredményét, a fizethető osztalékot és ezáltal az engedélyes piaci értékét is. A III. rendű Indítványozó a Get.-módosítás előtti jogi helyzet alapján alappal számíthatott arra, hogy a minősített többséget biztosító befolyása alatt álló engedélyesek olyan rendszerhasználati díjak alkalmazásával működnek, amelyek megállapításánál az új adóterhek, valamint a hálózati és mérési különbözet indokolt költségként figyelembe vannak véve. Az Indítványozó gazdálkodását ehhez a jogos elváráshoz igazította, mely elvárás teljesülésének elmaradása közvetlenül érintette.

A III. rendű Indítványozó érintettségének aktualitása és közvetlensége ugyanazon okból áll fent, mint ami az I-II. rendű Indítványozók esetében irányadó. A jogorvoslat kizártsága tekintetében pedig szintén relevánsak a III. rendű Indítványozó tekintetében az I-II. rendű Indítványozók kapcsán írottak.

A 1/2013. MEKH rendelet jelen indítvánnyal támadott rendelkezései 2013. július 26-án, illetve 2013. november 1. napján, a 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1. pont harmadik mondatát megállapító Módr. pedig 2013. november 1-jén lépett hatályba, így az indítvány – az Alkotmánybíróság ügyrendjének 28. § (1) és (2) bekezdésére is tekintettel – megfelel az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott követelménynek is.

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

##### **4.1 A számítási módszertan általános bemutatása**

A jelen Alkotmányjogi Panasszal támadott jogszabályi rendelkezések 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.

E körben mindenekelőtt visszautalunk az Első Alkotmányjogi Panaszunk nyomán indult *IV/1367/2013.* számú eljárásban 2013. október 24-én benyújtott hiánypótlásunkra, ahol már részletesen kifejtettük és számszerűsített gazdasági/pénzügyi előrejelzésekkel bemutattuk, hogy milyen várható hatása lesz az I-II. rendű Indítványozók 2014-es gazdasági eredményeire a tranzakciós illeték, a távhő-különadó és a közművezeték különadó el nem ismerése indokolt költségként.

A hiánypótlás benyújtása óta azonban hatályba lépett a 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1 pontja és az 5/2013. MEKH rendelet, amelyek nyomán a rendszerhasználati díjak összege még alacsonyabb lett, ami a korábban előrejelzettekhez képest mind a 2013-as év gazdálkodását, mind a 2014-es előrejelzéseket jelentősen tovább rontotta. A jelen Alkotmányjogi Panaszban ezért közöljük a 2014-es évre vonatkozó előrejelzések aktualizálását (az új számítások már a hálózati és mérési veszteség viselése miatti többletterhet is figyelembe veszik).

Az összehasonlítás tekintetében ismét jelezzük, hogy a 2012-es évre a már rendelkezésre álló, elsősorban a könyvvizsgáló által ellenőrzött és jóváhagyott beszámolóban nyilvánosan is hozzáférhető adatokat vettük alapul (ezekben a 2013 elején hatályba lépett jogszabályok negatív hatása még nem jelent meg), 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, a 2013. évben bevezetett új jogszabályok nem befolyásolnak, 2014-ben is a 2012-es mértékben fognak felmerülni. Ezáltal a 2012-es és a 2014-es (előrejelzett) adatok közötti különbség éppen azzal a gazdasági hatással egyenlő, amit a támadott intézkedések az Indítványozóknak közvetlenül és szükségszerűen okoznak majd. Megjegyezzük,

hogyan 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 – hasonlóan ahhoz, hogy a hálózati és mérési veszteséget is a 2013. év végén telepítette a jogalkotó többletteleherként az elosztói engedélyesekre.

#### 4.2 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
<b>I. ÉRTÉKESÍTÉS NETTÓ ÁRBEVÉTELE</b>	10,349	9,404
<b>II. AKTIVÁLT SAJÁT TELJESÍTMÉNYEK ÉRTÉKE</b>	1,078	858
<b>III. EGYÉB BEVÉTELEK</b>	278	646
<b>IV. ANYAGJELLEGŰ RÁFORDÍTÁSOK</b>	6,586	5,796
<b>V. SZEMÉLYI JELLEGŰ RÁFORDÍTÁSOK</b>	816	854
<b>VI. ÉRTÉKCSÖKKENÉSI LEÍRÁS</b>	1,365	1,017
<b>VII. EGYÉB RÁFORDÍTÁSOK</b>	333	295
<b>A. ÜZEMI (ÜZLETI) TEVÉKENYSÉG EREDMÉNYE</b>	<b>2,605</b>	<b>2,946</b>
<b>VIII. PÉNZÜGYI MŰVELETEK BEVÉTELEI</b>	26	789
<b>IX. PÉNZÜGYI MŰVELETEK RÁFORDÍTÁSAI</b>	635	6
<b>B. PÉNZÜGYI MŰVELETEK EREDMÉNYE</b>	<b>-608</b>	<b>783</b>
<b>C. SZOKÁSOS VÁLLALKOZÁSI EREDMÉNY</b>	<b>1,997</b>	<b>3,729</b>
<b>X. RENDKÍVÜLI BEVÉTELEK</b>	184	140
<b>XI. RENDKÍVÜLI RÁFORDÍTÁSOK</b>	4	43
<b>D. RENDKÍVÜLI EREDMÉNY</b>	<b>180</b>	<b>97</b>
<b>E. ADÓZÁS ELŐTTI EREDMÉNY</b>	<b>2,176</b>	<b>3,827</b>
<b>XII. ADÓFIZETÉSI KÖTELEZETTSÉG</b>	29	376
<b>F. ADÓZOTT EREDMÉNY</b>	<b>2,148</b>	<b>3,451</b>

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 csatoltunk az Első Alkotmányjogi Panaszhoz 2013. október 24-én benyújtott hiánypótlásunkhoz.

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

##### 4.3.1 *A pénzügyi tranzakciós illeték hatása*

A pénzügyi tranzakciós illetékről szóló 2012. évi CXVI. törvény („Tranzakciós Illeték tv.”) alapján számítandó tranzakciós illeték tekintetében a Get. 103. § (4a) bekezdése kimondta, hogy az elosztói engedélyesek a tranzakciós díjat nem háríthatják át semmilyen módon és mértékben a fogyasztókra. Erre tekintettel az 1/2013. MEKH rendelet a tranzakciós illetéket a rendszerhasználati díj kiszámítása körében nem veszi figyelembe indokolt költségként és az az Indítványozók vagyontát 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>
<b>Tranzakciós illeték többletterhe 2014-ben (2012-es gazdálkodási adatok alapján)</b>	26	23

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

A Get. 103. § (4) bekezdése alapján szintén nem hárítható át a fogyasztóra, és az 1/2013. MEKH rendelet 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. Tekintettel arra, hogy ez az adóteher az adózás előtti eredménnyel arányos, ami az I. rendű Indítványozó esetében az aktualizált előrejelzések szerint negatív, ezért rá nézve a 2014-es évre vonatkozóan többletterhe e körben nem merül már fel (hiszen eleve veszteséges lesz). A II. rendű Indítványozó esetében pedig a különadó várható összege a korábbi számításokhoz képest alacsonyabb, azonban ennek éppen az az oka, hogy az adózás előtti eredmény (mint adóalap) az aktualizált számítások szerint már eleve lényegesen alacsonyabb lesz (az alacsonyabb rendszerhasználati díjak és a megnövekedett közterhek miatt), mint 2012-ben volt. Ez az adó tehát 2012-höz képest többletterhet ugyan nem jelent, de II. rendű Indítványozó esetében az eredményt továbbra is jelentősen lerontó közteher.

Az energiaellátók jövedelemadójának összege az I-II. rendű Indítványozók tekintetében a 2014-es évre vetítve várhatóan a következők szerint alakul:



	<i>millió Ft</i>	<i>millió Ft</i>
<b>Energiaellátók különadója várható összege 2014-ben (2012-es gazdálkodási adatok alapján)</b>	0 (nyereség hiányában)	187

#### 4.3.3 A közművezeték adó hatása

Szintén a Get 103. § (4) bekezdése mondja ki, hogy nem hárítható át a fogyasztóra és az 1/2013. MEKH rendelet 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. Jelezzük, hogy a 2013. október 24-i hiánypótlásunkban közölt adatokhoz az alábbiakban pontosabb, korrigált előrejelzéseket közlünk. A korrigált szám adatok már nem a 2012-es adatok változatlan alapulvételével kerültek meghatározásra, hanem a pontosság kedvéért az adóztatott közművezeték állomány előre látható változásait is figyelembe veszik.

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>
<b>Közművezeték adó többletterhe 2014-ben (2012-es gazdálkodási adatok alapján)</b>	819	1.052

#### 4.3.4 A hálózati és mérési különbözet figyelmen kívül hagyása

A 74/2009. (XII. 7.) KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1. pontja, és azt követve az 5/2013. MEKH rendelettel módosított 1/2013. MEKH rendelet kizárja a figyelembe vehető költségek közül a hálózati és mérési különbözetet. Az ún. hálózati és mérési különbözet azon gázmennyiség értékére vonatkozik, amely részben kiküszöbölhetetlen műszaki/technológiai okokból, részben az illegális földgáz-vételezés miatt jelentkezik veszteségként (vagyis a rendszerbe betáplált földgáz egy része elvesz, nem származik belőle semmilyen árbevétel és az elveszett gáz beszerzési ára költségként jelentkezik az elosztóknál). Ez még akkor is igen jelentős költségtétel lenne, ha valamennyi fogyasztó jogszerű magatartást folytatna, és nem vételeznének illegális módon földgázt a rendszerből. Sajnos azonban az illegális vételezés is elterjedt, így a hálózati és mérési különbözet költségkénti el nem ismerése igen jelentős indokolatlan veszteséget okoz a szolgáltatóknak. Megjegyezzük, hogy ez a költségtétel korábban (pl. a bázisévként vett 2012-es évben) is jelentkezett az elosztóknál, azonban korábban a rendszerhasználati díjakra beépítve került kompenzálásra. A rendszerhasználati díjából várható bevételek csökkenése tehát azzal jár, hogy a hálózati és mérési veszteség az elosztók eredményeit rontja le.

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

	<i>millió Ft</i>	<i>millió Ft</i>
<b>Hálózati és mérési veszteség miatti többletterher 2014-ben (2012-es gazdálkodási adatok alapján)</b>	1.324	1.009

Az alábbiakban közöljük továbbá az I. és II. rendű Indítványozókat érintő teljes árbevételkiesés összegét, amelyet a támadott rendelkezések által meghatározott – a 2012. évhez képest lényegesen alacsonyabb – rendszerhasználati díjak okoznak majd.

	<i>millió Ft</i>	<i>millió Ft</i>
<b>Alacsonyabb rendszerhasználati díjak miatti árbevételkiesés 2014-ben (2012-es bevételekhez képest)</b>	2.468	2.152

#### 4.4 Az indokolt költségek figyelmen kívül hagyásának együttes hatása

A fenti újonnan bevezetett, elosztókra háruló költségelemek, illetve az alacsonyabb rendszerhasználati díjak miatti (a hálózati és mérési veszteséget már magába foglaló) jelentős árbevételkiesés együttes hatását az I. és II. rendű Indítványozók 2014. évi gazdálkodására az alábbi táblázat mutatja be:

	<i>millió Ft</i>	<i>millió Ft</i>
<b>Többletterhek és árbevételkiesés várható teljes pénzügyi hatása az eredményre a 2014-es üzleti évben</b>	3.284	3.038

A fenti többletterhek hatására az I. és II. rendű Indítványozók gazdaságos üzleti működése ellehetlenül, amit az adózott eredmények várható értékei szemléltetnek:

	<i>millió Ft</i>	<i>millió Ft</i>
<b>Adózott eredmény várható értéke a 2014-es üzleti évben</b>	-1.137	405

A fentebb ismertetett, el nem ismert költségelemek és a rendszerhasználati díj ezzel együttjáró csökkenése tehát **összességében olyan veszteséget okoznak az I. és II. rendű Indítványozóknak mint hálózati engedélyeseknek, hogy I. rendű indítványozó működése egyértelműen veszteségessé válik, II. rendű indítványozó pedig korábbi eredménye nagy részét elveszíti.** A III. rendű Indítványozó, mint anyavállalat a [REDACTED] cég működése miatt összesítve 2014-re 732 millió forint veszteséget könyvelhet majd el az adott üzletágra.

Álláspontunk szerint ilyen szabályozási, illetve gazdasági feltételek mellett nem lehet gazdaságosan működtetni a földgáz hálózati elosztó engedélyeseket, hiszen azok a támadott jogszabályi rendelkezések miatt évente többszáz millió forint nagyságrendű veszteséget okoznak csoportszinten. Ez nemcsak a jelentős tőkebefektetéssel működő vállalkozástól elvárható ésszerű nyereség megszerzését zárja ki, de az gátolja elosztórendszer fejlesztését és korszerűsítését, illetve akár az ellátásbiztonságot is veszélyeztetheti.

Utalunk arra is, hogy immár nyilvánosan meghirdetett kormányzati célkitűzés a jelenlegi közszolgáltató vállalatok leváltása állami vagy önkormányzati tulajdonú szolgáltatókkal: 2013. szeptember 20-án a Kossuth Rádió 180 perc című műsorában a Miniszterelnök már előrevetítette, hogy 2014 tavaszától az állam visszavenné és non-profitá alakítaná a közműsektort. Éppen ezért az Indítványozók alappal tartanak attól, hogy újabb – nyíltan alaptörvény-ellenes – kormányzati intézkedések tovább növelik majd az Indítványozók veszteségeit, így módon kényszerítve őket a piac elhagyására.

## 5. Az alaptörvény-ellenesség vizsgálatának előkérdései

Álláspontunk szerint a jelen Alkotmányjogi Panaszban támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek a szerzett jogok jogállamiság elvéből következő védelmével, az Alaptörvény európai integrációs klauzulájával és a tulajdonhoz való joggal, és ezért sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XIII. cikkét és E) cikkének (2) és (3) bekezdését. Az erre vonatkozó érveink összefoglalása előtt le kell szögeznünk, hogy álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozata alapján a jelen ügy elbírálásánál is irányadó az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata.

Az Alaptörvény 2013. április 1-jétől hatályos szövege a következőképp rendelkezik: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” [Záró és vegyes rendelkezések 5. pont]

Az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést a **13/2013. (VI. 17.) AB határozatban** értelmezte. E határozat szerint az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő 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 indokolásába történő beillesztése. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja. [ABK 2013. 13. szám, 618, a határozat [31]-[34] bekezdése.]

A **jogállamiság** elvének korábban kialakult értelmezése egyértelműen irányadó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében is. Ez következik mindenekelőtt az Alkotmány 2. § (1) bekezdése és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése releváns normaszövegének egyezőségéből. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba az Alaptörvény hatálya alatt már kiterjedten alkalmazta a jogállamiság elvével kapcsolatos korábbi gyakorlatot, ezzel nyilvánvalóvá téve, hogy az Alaptörvény kontextusában a jogállamiság elve, ezen belül is a szerzett jogok védelme a korábbi Alkotmány gyakorlatával összhangban értelmezendő. [Ld. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, ABH 2012, 604, 619, [86] és köv. bekezdések]

Ugyanígy irányadó az Alkotmánybíróságnak a **tulajdonhoz való joggal** kapcsolatos korábbi határozatainak alkalmazására, mivel egyrészt itt is szövegszerűen azonos az Alaptörvény és az Alkotmány vonatkozó rendelkezése, másrészt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta is alkalmazta a korábbi gyakorlatát. [Ld. pl. 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, ABH 745, 747, [10] és köv. bekezdések]

## **6. A támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek a jogállamiság elvével és az Indítványozók szerzett jogát sértik**

Ahogy fent jeleztük, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből az Alkotmánybíróság által levezetett alkotmányos alapelvek közül a jelen Alkotmányjogi Panaszban támadott jogszabályi rendelkezések alkotmányosságai megítélésekor a **szerzett jogok védelme** releváns.

### **6.1 A visszaható hatály tilalma és a szerzett jogok védelme az eddigi gyakorlatban**

A **visszaható hatály tilalma** főszabály szerint azt jelenti, hogy a jogszabály a keletkezése (kihirdetése) előtti eseményekhez kapcsol jogkövetkezményeket. Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé [28/1993. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1993, 220, 225]. E követelmény figyelmen kívül hagyása alkotmányellenesség megállapításához vezet.

Valamely jogszabály azonban nem csupán akkor minősülhet a visszaható 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 – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – **a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra** is alkalmazni kell [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324; 365/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 850, 852]. Alaptörvény-ellenesség ilyen esetben akkor állapítható meg, ha a jogszabály szerzett jogot sért vagy ellentétes a jogállamiságból eredő bizalomvédelem elvével.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata **szerzett jogként** ismer el bizonyos szociális jogokat – ide tartoznak a nyugdíjjogosultságok [11/1991. (III. 29.) AB határozat, ABH 1991, 34, 35; 42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299, 301; 37/2007. (VI. 12.) AB határozat, ABH 2007, 511, 513.], a terhességi gyermekágyi segély és a családi pótlék [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 189.], a nemzeti jelképek használatára vonatkozó, hosszú ideje fennálló jogosítvány [535/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 643, 646.], bizonyos fogyasztói árkiegészítések [1177/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1053, 1054.], rövid távú adókedvezmények [16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 68.], és a villamos-energia kötelező átvételére vonatkozó egyedi hatósági határozaton alapuló jog [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [136] bekezdése]. Közös ezekben a tényállásokban, hogy **az érintetteknek az anyagi jogi jogosultságot biztosító releváns jogszabály állandóságába vetett bizakodását a**

**jogszabály által motivált, vagyoni hatású vagy egzisztenciális jellegű döntése támasztotta alá**, és ez a bizakodás alapozta meg a jogszabály alapján létrejött anyagi jogi jogosultság alkotmányos védelmét.

A szerzett jogok védelme a jogállamban főszabályként érvényesül, de nem abszolút érvényű, kivételt nem tűrő szabály. A kivételek elbírálása esetenként lehetséges. Azt, hogy a kivételes beavatkozás feltételei fennállnak-e, végső fórumként az Alkotmánybíróságnak kell eldöntenie [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 154.].

A szerzett jogok védelme szempontjából nem közömbös a szerzett jogok tárgyát képező jogalkotói ígéret érvényesülésének időtartama. A rövid időre szóló ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárat előtti megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért általában alkotmányellenes. Hosszú távú ígéretek esetében azonban adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott és alkotmányosként elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott, a szerzett jogokat érintő változásoknak [16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61, 64.]. Ebben a szellemben nem találta a testület alkotmányosértőnek, amikor a jogalkotó egy korábbi (időben korlátlan) adómentességet tíz évre korlátozott [26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 126.], amikor változtatási tilalmat rendelt el a jogerős határozattal még le nem zárt építésügyi hatósági ügyeire [818/H/2003. AB határozat, ABH 2004, 1980.], vagy amikor megszüntette a távhőtermeléshez kapcsolt módon termelt villamosenergia kötelező átvételét [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [136] bekezdése]. A rövid távú adókedvezmények visszavonása ugyanakkor szerzett jogot sértett [16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61, 64.].

A villamos-energia kötelező átvételével kapcsolatos, az Alaptörvény hatálya alatt született 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat – a 16/1996. (V. 6.) AB határozatot idézve – különösen egyértelművé tette, hogy a szerzett jogok védelmével kapcsolatban az érintett, **szerzett jogként védett jogosítványok időtartama döntő jelentőségű**. A határozat szerint:

„Az Alkotmánybíróság egyidejűleg rámutatott arra, hogy a szerzett jogok védelme nem változtathatatlan (abszolút) érvényű, ám a kivételek – a kivételes jogalkotói beavatkozások – alkotmányosságának elbírálása csak esetről esetre lehetséges. A szerzett jogok védelme szempontjából nem közömbös a szerzett jogok tárgyát képező jogalkotói ígéret érvényesülésének időtartama. *A rövid időre szóló ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárat előtti megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért általában alkotmányellenes.* [kiemelés hozzáadva] Hosszú távú ígéretek esetében azonban adott esetben a gazdasági helyzet változása megalapozott és alkotmányosként elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott – a szerzett jogokat érintő – változtatásoknak (ABH 1996, 61, 64.).” [3062/2012. (VII. 26.) AB, [115] bekezdés]

Ugyanez a határozat azt is világossá teszi, hogy még a hosszú távú jogviszonyok megváltoztatása is alkotmányosan korlátozott, és nyomós indokot követel az állam részéről. A határozat a hosszú távú adókedvezmények kapcsán ugyanis – szintén a korábbi gyakorlatra utalva – az alábbi állapította meg:

„Ezzel összhangban a módosítás indokaként fogadta el az Alkotmánybíróság, hogy a határozott időre, több évre, abból a célból megállapított adókedvezményeket, hogy a gazdasági élet szereplői számára hosszú távra, eleve előre meghatározott időtartamra szóló garanciákat nyújtson az állam, akkor lehet csökkenteni vagy megvonni, ha a kedvezmények megadásakori helyzet megváltozása az állam számára aránytalanul terhessé teszi a kedvezmények változatlan fenntartását (24/B/2007. AB határozat, ABH 2008, 2627, 2640.).” [3062/2012. (VII. 26.) AB, [118] bekezdés]

A 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat végül azt is egyértelművé teszi, hogy a szerzett jognak minősülő hosszú távú jogosítványok korlátozása általában a *clausula rebus sic stantibus* alkotmányjogban is irányadó elvével összhangban történhet. A határozat szerint:

„A szerződések bíróság általi módosításának feltételei, hogy a felek tartós jogviszonyában, a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán, a szerződés valamelyik fél lényeges, jogos érdekét sértse (Ptk. 241. §). Ezeknek a feltételeknek a megléte a jelen komplex jogviszonyok teljessége tekintetében is vizsgálható. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság – figyelembe véve a fent be

mutatott gyakorlatát is – megállapította, hogy a 2005–2006-os időszak gazdasági körülményei 2008–2009-ben lényegesen megváltoztak. Az állam beavatkozása általában a piaci viszonyokba – jelen ügyben speciálisan az energiapiaci viszonyokba – a világgazdasági, globális pénzügyi, nemzetgazdasági, államadóssági, költségvetési egyensúlyi, lakossági teherviselési szempontok miatt kivételesen lehet indokolt, az alkotmányossági vizsgálat tárgya a beavatkozás mértéke lehet. A KÁT rendszerben a kifizetések összege 2003-tól kezdődően évről évre emelkedett, a támogatás meghatározó része pedig nem a megújuló (nap, szél, geotermikus energia, hullám-, árapály- vagy vízenergia, biomassa, biogáz stb.) energiát termelőknek, hanem a kapcsolt energiát előállítóknak jutott. Emellett számos más diszfunkcionális hatást (a termelő és a szolgáltató közé történő további szereplő beiktatása, üzemeltetési költségek elszámolása stb.) is érzékelt a jogalkotó, amely a rendszernek az eredeti rendeltetésétől (olcsóbb legyen a távfűtés) eltérő működését eredményezte. Ezek miatt a korábbi rendszer változatlan tartalommal az állam részéről fenntarthatatlanná vált.” [3062/2012. (VII. 26.) AB, [123] bekezdés]

A 3062/2012 (VII. 26.) AB határozatot követve tehát a szerzett jogok korlátozása esetén **a rövidtávú jogosítványok korlátozása általában alkotmányellenes, de a hosszabb távú jogosítványok korlátozása is csak akkor nem kifogásolható, ha a gazdasági környezet változása a korlátozást indokolja.**

## 6.2 *A 1/2013. MEKH rendelet 2. mellékletében foglalt rendszerhasználati díjak szerzett jogot sértenek*

A fentiekből a jelen Alkotmányjogi Panasszal támadott rendelkezésre nézve az következik, hogy a 1/2013. MEKH rendelet 2. mellékletében I. és II. rendű Indítványozókra alkalmazandóan megállapított rendszerhasználati díjak (illetve a 74/2009. KHEM rendelet alapján az 5/2013. MEKH rendelettel tovább csökkentett díjak) e szerzett jogot sértenek.

A 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete (amely egyebek mellett a Get. 146/B. § (1) bekezdését és 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1. pontját alkalmazza) az érintettek helyzetét a jövőre nézve hátrányosabbá tette, hiszen **kizárt az indokolt költségként történő elismerésből több tételt**, azaz ezen költségeket az engedélyeseknek viselniük kell. Ebből következően azonban az Indítványozók is hátrányt szenvedtek, hiszen gazdálkodásukat arra a jogos várakozásra alapították, hogy az új adóterheket, valamint a hálózati és mérési különbözetet indokolt költségként figyelembe kell venni. Ez önmagában azonban még nem okoz alkotmányellenességet, vizsgálni kell a szóban forgó jogviszony időtartamát, jellegét és a konkrét szabályozás körülményeit is.

A jogviszony közjogi jellegű, hiszen a rendszerhasználati díjak jogszabályon alapuló, rendeletben való megállapításáról van szó, abba magánjogi elemek ebben a fázisban nem keverednek. Ugyanakkor a 2013. január 1-jén hatályos vonatkozó jogszabályok alapján az érintetteknek **szerzett joga volt arra, hogy indokolt költségként figyelembe vegye a MEKH az újonnan bevezetett közterheket és a hálózati és mérési különbözetet a 2013. év egészére vonatkozóan.** A vonatkozó jogszabályokból ugyanis egyrészt következett valamennyi indokolt költség figyelembe vételének kötelezettsége, másrészt a hatóság egy évre határozatban volt köteles rögzíteni az indokolt költségeket. Harmadrészt az érintettek – mind az engedélyesek, mind az anyavállalatuk – a hatályos jogszabályok alapján a közterhek és a hálózati és mérési különbözet indokolt működési költségként való beszámítására számítva tervezték meg működésüket, alakították ki üzleti tervüket és hozták meg az erre vonatkozó gazdasági és szervezeti döntéseket.

Erre tekintettel alappal állítható, hogy az 1/2013. MEKH rendelet 2. mellékletének támadott rendelkezései szerzett jogot korlátoznak. Ez **a jogkorlátozás egyúttal alaptörvény-sértő** is. A rendszerhasználati díjak meghatározása ugyanis mindig a tárgyévre történik, ezzel biztosítandó a kiszámítható üzleti tervezést. A rendszerhasználati díjakra vonatkozó szabályozási környezet így az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint olyan rövidtávú közhatalmi ígéretnek tekinthető, amelynek korlátozása általában eleve alaptörvény-ellenesnek minősül.

Ezen túlmenően **nincsen olyan alkotmányos indok, mely a jogkorlátozást indokolná.** A gazdasági környezet nem változott érdemben a 2012. évhez viszonyítva, és nem változott a szabályozási kontextus sem. Az Első Alkotmányjogi Panaszban már hivatkozott közterheket (különadókat) a jogalkotó maga léptette hatályba a tárgyév kezdetén, a hálózati és mérési veszteségek pedig (a korábbi évekhez hasonlóan) továbbra is folyamatosan és jelentős összegben jelentkeznek az elosztóknál. Nem indokolható tehát, hogy a jogalkotó utólag, a tárgyév folyamán zárja ki a tárgyévre vonatkozóan olyan terhek figyelembe vételét, amelyekkel az érintett piaci szereplők elismerhető költségként előre számolhattak. Az indokolt költségek egyre szélesebb körének kizárása a rendszerhasználati díjak meghatározásából sokkal inkább azt a deklarált kormányzati célkitűzést látszik szolgálni, hogy a jelenlegi közszolgáltató vállalatok helyét egyre nagyobb részben állami tulajdonú cégek vegyék át. Ahogy azt fentebb bemutattuk, az indokolt működési költségek el nem ismerése végeredményben gazdaságtalanná teszi az engedélyesek működését, és ez megnyithatja az utat az állami közszolgáltatók előtt. Ez azonban olyan, egyébként nemzetközi, illetve közösségi jogi kötelezettségekbe is ütköző célkitűzés, mely nem fogadható el legitimnek a szerzett jogok védelme körében.

## **7. A támadott jogszabályi rendelkezések sértik a tulajdonhoz való jogot**

### **7.1 A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában**

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 tulajdont érintő jogalkotása során az egyén és a közösség érdekében egyensúlyra 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 eszközrendszerrel rentábilis módon és tartósan üzemeltetni lehessen, továbbá azt, hogy a kötelezően ellátandó feladatok működési és tőkeköltségeire 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 biztosítani 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.

## **7.2 A 1/2013. MEKH rendelet 2. mellékletében foglalt rendszerhasználati díjak sértik a tulajdonhoz való jogot**

A 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete – mivel az a Get. Első Alkotmányjogi Panaszban támadott 103. § (4) és (4a) bekezdését, valamint 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1. pontját alkalmazza – **korlátozza az elosztói engedélyesek, így speciálisan az I. és II. rendű Indítványozók 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 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete 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 [ABH 1995, 210, 215]. 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 tulajdonhoz való jogra vonatkozó alkotmányi rendelkezés 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 az Alkotmánybíróság, hogy „az érintett szövetkezeteket az üzletrész névértéken való kifizetésének fedezetéül szolgáló vagyon tekintetében is megilleti az Alkotmány 13. §-ában biztosított tulajdonhoz való jog védelme.” [10/2001. (IV. 12.) AB, ABH 2001, 171, 178].

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” [ABH 1995, 210, 215]. Ezen túlmenően a vagyon tulajdoni védelmével kapcsolatban irányadó a 10/2001. (IV. 12.) AB határozat azon megállapítása, mely szerint a szövetkezetek az üzletrészek vételárának kifizetésére vonatkozó kötelezettségnek „saját vagyonuk terhére, saját pénzüket, illetve bankszámlapénzüket 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” [ABH 2001, 123, 138]. 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 az 1/2013. MEKH Rendelet 2. melléklete egyfelől azért korlátozza 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.

### *7.2.1 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: „**Tpvt.**”) foglaltak nem elégségesek a káros versenykorlátozás és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megakadályozására. [Vö. 19/2004. (V. 26.) AB, ABH 2004, 321, 335, 336.]

A hatósági árazás bevezetésével kapcsolatban a jogalkotónak tág mozgásteret 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 általános államosítást és szigorú tervgazdálkodás bevezetését sem.” [19/2004. (V. 26.) AB, ABH 2004, 321, 335, 336] 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. [ld. 3175/2013. (X. 9.) AB határozat, [10] bekezdés] Ennek szempontjait az eddigi gyakorlatnak nem volt alkalma meghatározni. Nyilvánvaló az is, hogy az Alkotmánybíróság nem veheti át a jogalkotó és jogalkalmazó szervek feladatait, és a felek érdekei közötti mérlegelés teljes feladatát nem veheti át. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság 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 a már idézett 105. § (5) bekezdésében, mely szerint „[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.”

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 önkényes és aránytalan tulajdonkorlátozás, ha a jogalkotó a szabályozás absztrakt kereteinek kialakításakor eleve 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 földgázterelői engedélyes és a földgázelosztó.”)

**Összességében elmondható, hogy az elosztói engedélyesek egyes indokolt költségeinek (így a legutóbbi esetben a hálózati és mérési különbözetnek) a kizárása az ármegállapításból – mely törvényi illetve rendeleti rendelkezés végrehajtása a 1/2013. MEKH rendelet 2. mellékletében történik meg – korlátozza az engedélyesek tevékenységét szolgáltató, 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.**

*7.2.2 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 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete – mely a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdésén, valamint 2013. november 1. napja óta a 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklet 1.1.3.1. pontján és az 5/2013. MEKH rendeleten alapul – veszteséges működésre kényszeríti az Indítványozó elosztói engedélyeseket. Ezzel a támadott rendelkezések **az elosztói engedélyesek vagyonát 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 Mgüt.-ben előírt kifizetési kötelezettség sérti a tulajdonhoz való jogot.” [10/2001. (IV. 12.) AB, ABH 2001, 123, 139.] 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 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete – mely a Get. 103. § (4) és (4a) bekezdésén alapul – 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.**

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke alapján minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához; senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Ez nem korlátozza az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javoknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.

A Bíróság értelmezésében e cikk három önálló, ám egymással összefüggő rendelkezést tartalmaz: a tulajdonjog tiszteletben tartását, a tulajdontól megfosztással kapcsolatos szabályokat, valamint a közérdekből alkalmazható korlátozás további szabályait. E két utóbbi csak az általános főszabály, azaz a tulajdonjog tiszteletben tartása elvének figyelembevételével értelmezhető.<sup>1</sup>

**Egyértelműen a tulajdonhoz való jog korlátozásának minősül, ha az állam jogszabállyal beavatkozik a szerződési szabadságba.** Ebben az esetben azt kell vizsgálni, hogy a tulajdonjog korlátozása legitim célt vagy a közérdeket szolgálta-e, illetve arányos-e.

A beavatkozások szükséges voltának elbírálását a Bíróság rendszerint az érintett államokra hagyja, széles mérlegelési jogot biztosít számukra, azonban a Bíróság vizsgálja, hogy volt-e olyan közérdek, amelyre tekintettel a beavatkozás arányban állónak minősíthető az elérni kívánt célhoz képest.

A következő lépésben a Bíróság azt vizsgálja, hogy megfelelő egyensúlyt teremtett-e a jogalkotó a közösségi érdek (general interest of the community) és az egyén tulajdonának védelméhez való alapvető

<sup>1</sup> Mellacher and others v. Austria, App. no. 10522/83; 11011/84, 11070/84, Judgment of 19 December 1989, para 42.

joga között. Az alkalmazott eszköznek és célnak arányosnak kell lennie.<sup>2</sup> Nem lehet arányos a korlátozás, ha az érintett személyre túlzott terhet ró, vagy alapvetően megingatja az anyagi helyzetét.<sup>3</sup>

A Bíróság a **Hutten-Czapska v. Poland ügyben**<sup>4</sup> 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 alábbi lényeges körülmények együttállása miatt állapította meg az Egyezmény 1. Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkének sérelmét. Ezek a körülmények a következők voltak<sup>5</sup>: 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 kiter arra is, hogy a korábban vizsgált, és jogsértés megállapítására nem vezető ügyekben<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.

Hasonlóan egyezményesértőnek, **a tulajdonhoz való jogot aránytalanul korlátozónak** tartotta a Bíróság, amikor a törvényi rendelkezés alapján a tulajdonosi egyesület olyan alacsony összegű bérleti díjat kapott a földjeit használó kertészekről, amely alacsonyabb összegű volt, mint a tulajdon után fizetendő éves adó összege.<sup>8</sup>

**A fenti ügyek 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. Az 1/2013. MEKH rendelet, az 5/2013. MEKH rendelet és a 74/2009. KHEM rendelet támadott rendelkezései eredményeképpen az Indítványozó elosztói engedélyesek működése veszteségesse válik, ami azzal jár, hogy az érintett vagyონrész fenntartási költségei nem térülnek meg. Végezetül a támadott rendelkezések kógens és kivételt nem ismerő mivolta, valamint az árszabályozás jogszabályi formája miatt nem áll rendelkezésre rendes bíróságok előtt olyan jogorvoslat, amellyel az elosztói engedélyesek az őket ért gazdasági hátrányt enyhíteni vagy kiküszöbölni tudnák. Ezért a támadott rendelkezések aránytalan és egyoldalú terhet rónak az elosztói engedélyesekre, és így alaptörvény-ellenes módon korlátozzák a tulajdonhoz való jogot.**

**8. A 1/2013. MEKH rendelet 2. és 3. melléklete uniós jogot sért, és ezért ellentétes az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdésével**

**8.1 Az uniós joggal ellentétes magyar jogszabályok az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdésébe ütköznek**

<sup>2</sup> Mellacher and others v. Austria, App. no. 10522/83; 11011/84, 11070/84, Judgment of 19 December 1989, para 48.

<sup>3</sup> Orion-Breclav S. R.O. c. République tchèque, no. 43783/98, décision du 13 janvier 2004; Mamidakis c. Grèce, nno. 35533/04, arrêt du 11 janvier 2007.

<sup>4</sup> Hutten-Czapska v. Poland, App. no. 35014/97, Grand Chamber Judgment of 19 June 2006.

<sup>5</sup> Hutten-Czapska v. Poland, App. no. 35014/97, Grand Chamber Judgment of 19 June 2006, Paras. 223-224.

<sup>6</sup> Mellacher and others v. Austria, App. no. 10522/83; 11011/84; 11070/84, Judgment of 19 December 1989; Spadea and Scalabrino, App. no. 12868/87, Judgment of 28 September 1995.

<sup>7</sup> Hutten-Czapska v. Poland, App. no. 35014/97, Grand Chamber Judgment of 19 June 2006, Paras. 225.

<sup>8</sup> Urbársa obec Trencianske Biskupice v. Slovakia, App no. 74258/01, Judgment of 27 November 2007.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt többször foglalkozott azzal a kérdéssel, vajon a **nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárás** keretében vizsgálhatja-e az Európai Unió jogába ütköző magyar jogszabályokat. Erre a kérdésre az Alkotmány 7. § (1) bekezdése alapján nemleges választ adott az Alkotmánybíróság. A 72/2006. (XII. 15.) AB határozat megállapítása szerint:

“Az Alkotmánybíróság az 1053/E/2005. AB határozatában megállapította, hogy az Európai Közösségek alapító és módosító szerződesei az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések (ABK 2006. június 498, 500.), e szerződések mint elsődleges jogforrások és az Irányelv mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak. Az indítványozó a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló kérelmében - az Irányelven kívül - nem jelölt meg más, nemzetközi szerződésnek minősülő szerződést”<sup>9</sup>

Ez a megállapítás – összhangban az Európai Bíróság gyakorlatával - egyértelművé teszi, hogy az uniós jog nem a nemzetközi jog sajátos szelete, hanem sui generis jogrend, mely saját erejénél fogva van jelen a tagállamok területén alkalmazandó jogszabályok között. Ennek megfelelően **az Alkotmánynak az általános nemzetközi jogra vonatkozó szabálya alapján nyilvánvalóan nem járhat el az Alkotmánybíróság**. Ez igaz az Alaptörvény Q cikkére is, mely a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát szabályozza a magyar alkotmányos rendben.

Ettől lényegileg különböző kérdés azonban, hogy az Alaptörvény integrációs klauzulája, az E) cikk alapja lehet-e az Alkotmánybíróság eljárásának. Indítványozók álláspontja szerint ez **mindenképpen indokolt**. Az Alaptörvény E) cikke nem pusztán lehetőséget ad szuverén hatáskörök gyakorlásának átruházására az Európai Unió javára. Sokkal inkább arról van szó, hogy **az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdéséből az a parancs is következik, hogy az uniós jogot annak minden részelemével alkalmazni kell a magyar jogrendben**. Egyfelől az E) cikk (2) bekezdésében lehetővé tett hatáskör-transzfer értelmetlen lenne, ha alkotmányosan nem lenne kötelező az uniós jog magyarországi alkalmazása. Másfelől az E) cikk (3) bekezdése kifejezetten is felhatalmazza az Európai Uniót általánosan kötelező magatartási szabály megalkotására, mely megfogalmazás maga mondja ki az uniós jog Magyarországon kötelező jellegét.

Az Európai Unió jogának nem csak az írott jogszabályi rendelkezések részei, hanem az uniós jog és a tagállami jog viszonyára vonatkozó, az Európai Bíróság által kialakított strukturális elvek is. Ebben a körben az Európai Bíróság fél évszázados gyakorlata alapján **az uniós jog elsőbbséggel bír a tagállami jogszabályok felett**. Miután tehát az uniós jog elsőbbsége is az uniós jog része, az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdése pedig előírja az uniós jog magyarországi alkalmazását, **az Alaptörvénnyel ellentétes minden olyan magyar jogszabály, mely az uniós joggal ellentétes**. Ez az értelmezés egyébként összhangban van a Német Szövetségi Alkotmánybíróságnak a Grundgesetz integrációs klauzulája (korábban 24. cikk, ma 23. cikk) kapcsán kialakított és jelenleg is irányadó gyakorlatával.<sup>10</sup>

Erre tekintettel nem a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatára irányuló eljárás keretében, hanem **az Alkotmánybíróság általános normakontrolra irányuló hatáskörei keretei között –így az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz alapján is – vizsgálható, hogy a magyar jogszabályok megfelelnek-e az Európai Unió jogának**.

## 8.2 A támadott jogszabályi rendelkezések uniós jogba ütköznek

<sup>9</sup> 72/2006. (XII. 15.) AB, ABH 2006, 786, 861.

<sup>10</sup> Vö. BVerfGE 31, 145, 174 (Lütticke): "Art. 24 Abs. 1 GG besagt bei sachgerechter Auslegung nicht nur, daß die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen überhaupt zulässig ist, sondern auch, daß die Hoheitsakte ihrer Organe, wie hier das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, vom ursprünglich ausschließlichen Hoheitsträger anzuerkennen sind."

**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 (a továbbiakban: **“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;”*

Még a korábban hatályos irányelv alapján hozott döntést a **Federutility-ügyben**<sup>11</sup> az Európai Bíróság, de az abban foglalt megállapításokat jelen ügyben is irányadónak kell tekintenünk.

A Bíróság szerint önmagában nem ellentétes az uniós joggal a földgázellátás árszínvonalának meghatározása „referenciaárak” megállapítása útján, azonban csak akkor, ha a beavatkozás: (i) arra irányuló általános gazdasági érdeket követ, hogy a földgázellátás ára a végső fogyasztók számára méltányos szinten maradjon; (ii) kizárólag olyan mértékben sértheti a földgázellátás árának szabad meghatározását, amennyiben ezen általános gazdasági érdekre irányuló cél megvalósítása érdekében szükséges, és – következésképpen – mindenképpen csak korlátozott ideig sértheti azt; és (iii) világosan meghatározott, átlátható, megkülönböztetéstől mentes, ellenőrizhető, továbbá garantálja a fogyasztókhöz való hozzáférés egyenlőségét az Unió földgázipari vállalkozásai számára.

**Mindezen uniós szabályokból kétséget kizáró módon levezethető a költségalapú árazás uniós jogi követelménye. Ebből következőleg az uniós joggal ellentétes az a földgázra vonatkozó nemzeti árszabályozás, melyben a jogalkotó kizár bizonyos jelentős költségelemeket az árak megállapításából. Ezért az 1/2013. MEKH rendelet és az 5/2013. MEKH rendelet által megállapított rendszerhasználati díjak tekintetében mind azok összege, mind pedig azok számítási módszere (különösen a 74/2009. KEHM rendelet hálózati veszteség elismerését kizáró rendelkezése) uniós jogba ütközik, és ezért is alaptörvény-ellenes.**

#### **9. Az 1/2013. MEKH rendelet 51. § (4) bekezdése a Határozatok visszavonására vonatkozó részében alaptörvény-ellenes**

Tekintettel arra, hogy az 1/2013. MEKH rendeletben megállapított rendszerhasználati díjak a Határozatokban megállapított díjak helyébe léptek, annak érdekében, hogy az 1/2013. MEKH rendelet támadott rendelkezéseinek a kihirdetésre visszamenőleges hatályú megsemmisítése esetén a hatályba lépés (2013. július 26.) óta már eltelt időszakra nézve ne szűnjön meg a már beszedett rendszerhasználati díjak jogalapja, az Indítványozók szükségesnek tartják, hogy Határozatokat visszavonó 51. § (4) bekezdés (a Határozatokra kiterjedő hatállyal) szintén megsemmisítésre kerüljön. Ekképp a MEKH által hozandó új (immár az Alaptörvénynek és a közösségi jognak megfelelő) új árszabályozás bevezetéséig a legutolsó, még határozati úton megállapított rendszerhasználati díj lenne alkalmazandó majd. Mindazonáltal, figyelemmel arra,

<sup>11</sup> C-265/08. sz. ügy.

hogy a Határozatokban foglalt díjak tartalmilag ugyanazon okokból alaptörvény-ellenesek, mint a támadott MEKH rendeletekben foglalt díjak, kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a támadott jogszabályok megsemmisítésével egyidejűleg hívja fel a jogalkotót arra, hogy az újonnan megalkotandó jogszabályok megfelelően rendezzék az alaptörvény-ellenes jogszabályok korábbi alkalmazása miatt kialakult helyzetet és megfelelően orvosolják az Indítványozókat ért érdeksérelmet.

\*\*\*

**Mindezekre tekintettel kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) pontja, valamint az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Abtv. 41. § (1) bekezdésének alkalmazásával állapítsa meg, hogy**

- a) a 1/2013. MEKH rendelet 2. melléklete III. pontjának 1) a) és b) alpontja, IV. pontjának 1. a) és b) alpontja, valamint 3. melléklet Indítványozókra vonatkozó alpontjai 2013. július 26. és október 31. között hatályos szövegváltozata,
- b) az 1/2013. MEKH rendelet fenti a) pontban megjelölt rendelkezéseinek az 5/2013. számú MEKH rendelet 3. §-ával módosított és 2013. november 1. napja óta hatályos szövegváltozata,
- c) a 74/2009. KHEM rendelet 4. melléklete 1.1.3.1. pontjának a 60/2013. (X. 16.) NFM rendelettel megállapított 2013. november 1. napja óta hatályos szövegváltozatának utolsó mondata, valamint
- d) az 1/2013. MEKH rendelet 51. § (4) bekezdése az 1174/2012. és az 1177/2012. számú MEKH határozatok visszavonása tekintetében

**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) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményével, a XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való joggal és az E) cikk (2) és (3) bekezdésében foglalt európai intergrációs klauzulával.**

Tisztelettel:



Melléletek:

I/1. Ügyvédi meghatalmazás