

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/3609/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

### határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a légitözlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet 3. § (2) bekezdés j) és l) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a légitözlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet módosításáról szóló 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

### Indokolás

#### I.

- [1] Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselő (dr. Rózsa Dániel ügyvéd) útján eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az

Alkotmánybíróság állapítsa meg a légitözlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet módosításáról szóló 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendelet, valamint a légitözlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet 3. § (2) bekezdés j) és l) pontjainak alaptörvény-ellenességét, mivel azok az indítvány szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, M) cikkét, XII. cikk (1) bekezdését, valamint 18. cikk (3) bekezdését.

- [2] 1. Az indítványozó (egy magyar tulajdonban lévő vállalkozás, ami több mint 5 éve végez vasúti hálózattal, beruházásokkal kapcsolatos megfelelőségértékelési tevékenységet hazai és nemzetközi környezetben) azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel az Építési és Közlekedési Miniszter (a továbbiakban: ÉKM) rendeletével módosította a légitözlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendeletet (a továbbiakban: Rendelet), amely értelmében a KTI Nonprofit Kft. lett kijelölve a vasúti közlekedés tekintetében bizonyos feladatok ellátására. Így többek között a KTI Nonprofit Kft. végezhet csak EK-hitelesítési eljárást, NSZ-hitelesítési eljárást illetve kockázatkezelésre vonatkozó eljárást. Ezáltal azonban a KTI Nonprofit Kft.-n kívül mindenki más kizárásra került abból a lehetőségből, hogy állami vagy uniós forrásból megvalósuló vasúti beruházással összefüggő tanúsítási szolgáltatást nyújtson. Ez pedig az indítványozó szerint sérti a vállalkozás szabadságához való jogot (Alaptörvény M) cikk és XII. cikk). Emellett pedig a Rendelet az indítványozó szerint jogalkotási hatáskör hiányában született meg, így az Alaptörvény B) cikkével és 18. cikkével is ellentétes.
- [3] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejtette, hogy 2019-től egészen a Rendelet módosításának hatályba lépéséig az EK-hitelesítési, az NSZ-hitelesítési és a vasúti kockázatértékelési piac legtöbb közbeszerzési kiírását ő nyerte (a 2020-2023 közötti időszakban az indítványozó bevételeinek több mint 96 %-át állami forrásokból megvalósuló vasúti beruházásokhoz kapcsolódó tanúsítási feladatok adták).

- [4] A Rendelet módosításáról szóló ÉKM rendelet miniszteri indokolása szerint a módosítás célja a KTI Nonprofit Kft. feladatellátásra való kijelölése volt. Egy, a módosításig többszereplős verseny piac a Rendelet módosításával egyszereplőssé vált (azt csak a KTI Nonprofit Kft. valósíthatja meg).
- [5] 3. A fentiek alapján az indítványozó a vállalkozás szabadságának a sérelmét állította. Álláspontja szerint ugyanis a Rendelet támadott részei következtében ellehetetlenül a szabad vállalkozáshoz való joga (mivel a módosítás által bevételeinek több mint 96 %-a kiesik), hiszen a Rendelet támadott részeiben felsorolt tevékenységet innentől kezdve csak a KTI Nonprofit Kft. láthatja el. Alkotmányjogi panaszában a vállalkozás szabadságával összefüggésben kifejtette, hogy az azt jelenti, hogy bárkinek joga van a vállalkozás, azaz az üzleti tevékenység végzéséhez. Ez pedig az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azzal jár, hogy az állam nem akadályozhatja vagy ellehetetlenítheti el a vállalkozóvá válást. A vállalkozáshoz való jogot pedig az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az illető egy tevékenységtől el van zárva. A szubjektív feltételek előírása is a vállalkozási szabadság korlátozása, de ennek fogalmi eleme, hogy azokat elvben mindenki teljesíteni tudja, enélkül ugyanis a korlát nem szubjektív hanem objektív lesz. A vállalkozáshoz való jog védelmi köre egyaránt kiterjed a piacra lépésre és egy megkezdett tevékenység folytatására is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ha a jogalkotó létszám korlátot állapít meg egy tevékenység végzésére jogosultak körében, akkor azzal korlátozza a foglalkozás szabad megválasztását. Ha ebbe a korlátozott körbe be lehet kerülni (bizonyos feltételek teljesítésével), akkor az még lehet indokolható korlátozás, ha azonban csak egy vállalkozás kerül kijelölésre, akkor az a többi vállalkozás ellehetetlenülésével jár együtt. Egy alapjogkorlátozó norma pedig minden esetben megfelelő indokolást igényel. Az állam azonban a vállalkozás szabadságát nem üresítheti ki, legfeljebb olyan korlátokat vezethet be, amelyek az alapjogi teszt alapján igazolhatóak. Az indítványozó álláspontja szerint azonban a Rendelet támadott bekezdései által megvalósuló korlátozás (amely minden kétséget kizáróan objektív és nem szubjektív) a szükségességi-arányossági tesztel nem igazolható, mivel a korábbi versengő piac szereplőit, a KTI Nonprofit Kft. kivételével kizárta a piacról. A Rendelet módosítása emellett nem jelölt meg más versengő alapjogot sem, amelyre hivatkozással a korlátozás indokolható lenne. A szükségességi elem tehát – az alkotmányjogi panasz szerint – nem támasztható alá (annak kapcsán nem áll fenn semmilyen közérdek, vagy alkotmányosan védett alapjog illetve érdek garantálása sem), a korlátozás arányossága pedig nem is értelmezhető. Mindezek alapján az indítványozó szerint a Rendelet támadott részei sértik a vállalkozás szabadságához való jogot.
- [6] 4. A fentiek mellett az indítványozó hosszasan érvelt amellet is, hogy a Rendeletet módosító ÉKM rendelet jogalkotási hatáskör hiányában született, ezért sérti az Alaptörvény B) cikkét. Álláspontja szerint ugyanis az ÉKM rendeletben annak

megalkotására megjelölt felhatalmazásban hivatkozott törvényi rendelkezések a vasúti alrendszerre vonatkozóan nem adnak felhatalmazást a miniszternek a jogalkotásra (azt az ÉKM kiterjesztő módon értelmezte, amely azonban nem lehetséges, mivel a felhatalmazás körén túlterjeszkedő jogalkotás az Alkotmánybíróság szerint alaptörvény-ellenességet eredményez).

- [7] Az indítványozó az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésének a sérelmét is állította, mivel álláspontja szerint a Rendelet sérti a normahierarchia követelményét, ugyanis az lerontja a magasabb szinten álló kormányrendelet szabályait (ami a kérelmező választási szabadságát deklarálja). Emellett úgy véli, hogy a KTI Nonprofit Kft. kijelölése nem felel meg a normavilágosság követelményének sem, mivel az túl tág értelmezési keretet biztosít.
- [8] 5. Az Építési és Közlekedési Minisztérium az ügyben *amicus curiae* beadvánnyal élt.

## II.

- [9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

[10] 2. A légitözlekedés, a vízözlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet érintett rendelkezései:

„3. § (1) A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 3/B. § (7) bekezdésében meghatározott, a vasúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok ellátásának, valamint az alrendszerek, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködése, átjárhatósága átfogó ellenőrzésének, a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelésének biztosításának, továbbá a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelése ellenőrzésének végrehajtására a KTI Nonprofit Kft.-t jelölöm ki.

(2) A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 3/B. § (7) bekezdésében meghatározott feladatok keretében a KTI Nonprofit Kft. a következő feladatokat végzi:

a) a vasúti közlekedésbiztonságának javításával összefüggő intézkedések és projektek támogatásának szervezése és koordinációja, valamint a közlekedésbiztonsági intézkedésekhez, projektekhez kapcsolódó közérdekű és közcélú tájékoztatás, kommunikáció;

b) a vasúti közlekedésbiztonság és a közlekedés környezeti hatásai szakterületen nemzetközi szerződésekben, európai uniós jogi aktusokban, valamint kormányrendeletekben és miniszteri rendeletekben előírt adatgyűjtések, a jogi szabályozást megalapozó mérések és vizsgálatok, kutatások előkészítése, lebonyolítása; a jogi szabályozást megalapozó szakmai tevékenységgel összefüggő konferenciák, tudományos, szakértői fórumok, testületek működtetése, szakmai képzések, továbbképzések szervezése, vasúti közlekedési hatósági belső képzések szakmai előkészítése, fejlesztése, lefolytatása;

c) a vasúti járművek közlekedésbiztonságának növelése, valamint a környezet védelme érdekében a forgalomba helyezésre és a forgalomban tartásra vonatkozó szabályozásokra és vizsgálati eljárásokra, járművizsgálati technológiai fejlesztésére; minta vizsgabázis kialakítására, működtetésére irányuló tudományos kutatások, pilot projektek szakmai előkészítése, lebonyolítása;

d) a vasúti közlekedés okozta levegő-, zaj- és talajszennyezés csökkentésére irányuló programok kidolgozása, adatgyűjtés, vizsgálatok, kutatások végzése;

e) a vasúti hálózat tervezésével, kiépítésével, fenntartásával kapcsolatos tudományos kutatási előkészítő tevékenység ellátása, a fejlesztéseket megalapozó szakmai

javaslatok, döntés-előkészítő hatáselemzések készítése a közúti biztonság javításával összefüggésben;

f) a vasúti közlekedéssel összefüggő informatikai rendszerek üzemeltetése, informatikai fejlesztések előkészítése, koordinálása, megvalósítása;

g) a forgalomtechnikai jellegű intézkedések megvalósításához helyszíni tanulmányok készítése; a forgalmi rendet kialakító vasúti, közúti-vasúti jelzések elhelyezésére vonatkozó javaslat készítése; a kapcsolódó területen intézkedési programok előkészítése;

h) a vasúti közlekedés biztonságának növelése, a vasúti közlekedés fejlesztése érdekében szakmai támogatás nyújtása, elemzések, tanulmányok készítése, kutatások, vizsgálatok végzése, a vasúti közlekedési hatósági feladatokhoz kapcsolódóan;

i) a veszélyes áruk vasúti szállításának szakterületén a nemzetközi szerződések, európai uniós jogi aktusok hazai alkalmazásával kapcsolatos kutatások, vizsgálatok végzése;

j) a vasúti közlekedés területén az alrendszerek, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének, átjárhatóságának ellenőrzésével összefüggésben ellenőrzi és nyilvántartja a magyarországi vasúti hálózat egyes pályaszakaszait érintően az európai uniós jogi aktusokban és a jogszabályokban meghatározott EK és NSZ hitelesítési eljárásokhoz kapcsolódó tanúsítványokat, amennyiben az ellenőrzés során az adott vonalszakasz nem rendelkezik megfelelő tanúsítvánnyal, vagy egy pályaszakasz fejlesztése, bővítése vagy új pályaszakasz megvalósítása állami beruházás formájában vagy állami, európai uniós forrásból vagy állami kezességvállalás melletti hitelfelvétellel vagy kormányhatározatban nevesített kiemelt beruházásként, illetve kötöttpályás közlekedést érintő önkormányzati beruházásként kerül megvalósításra, ott lefolytatja vagy lefolytattatja az európai uniós jogi aktusokban és jogszabályokban meghatározott EK hitelesítési eljárást és NSZ hitelesítési eljárást;

k) az vasúti közlekedés területén az átjárhatósági rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködésének átfogó ellenőrzésével összefüggésben az európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelés biztosításához kapcsolódó feladatok elvégzése.

l) a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelésének ellenőrzésével lefolytatja vagy lefolytattatja a kockázatkezelésre vonatkozó eljárást.”

### III.

[11] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (2) bekezdése

tekintetében részben megfelel az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeknek.

- [12] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapítottan terjesztette elő, mely 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, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [13] 2.1. Az indítványozó egy gazdasági társaság, amely több mint öt éve végez vasúti hálózattal, beruházásokkal kapcsolatos megfelelőségértékelési tevékenységet. A Rendelet módosítása az érintett piacról való kizárását eredményezte. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek” {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]}. „[A] panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az actio popularis-tól.” {Lásd többek között: 3053/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [10]}. Ugyancsak a fenti határozatában mondta ki az Alkotmánybíróság azt is, hogy az érintettség akkor is megállapítható, ha a támadott jogszabály alkalmazására még nem került sor, de a panaszolt jogsérelem közvetlenül, belátható időn belül, kényszerítőleg bekövetkezik {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]}. Az indítványozó érintettségének az igazolására az Innovációs és Technológiai Minisztérium, az Építési és Közlekedési Minisztérium, és a Technológiai és Ipari Minisztérium által 2020. január 13-án kiállított kijelölési okiratot csatolta, amely őt arra jogosította fel, hogy megfelelőségi szervezetként megfelelőségértékelési tanúsítási tevékenységet, illetve kockázatértékelő szervezetként kockázatértékelő szervezeti tevékenységet végezzen. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó indítványozói jogosultsága valamint közvetlen érintettsége is megállapítható.
- [14] 2.2. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.
- [15] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a Rendeletnek az ÉKM rendelettel módosított, jelen alkotmányjogi panaszban támadott rendelkezései 2024. június 4-én léptek hatályba, míg az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2024. november 25-én, azaz a fenti törvényes határidőn belül nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz.

- [16] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a Rendeletet módosító a légitözlekedés, a víziközlekedés és a vasúti közlekedés biztonságát, környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről és a közúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok végrehajtására kijelölt szervezetről szóló 58/2012. (X. 31.) NFM rendelet módosításáról szóló 24/2019. (VIII. 14.) ITM rendelet módosításáról szóló 12/2024. (V. 30.) ÉKM rendeletet is támadta. Ez, a Rendeletet módosító ÉKM rendelet azonban a jogalkotásról szóló törvény előírásai alapján a hatályba lépését követő napon (2024. június 5-én) hatályát veszítette. Az egyes jogszabályokat módosító normák esetében az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatot követ abban a tekintetben, hogy ilyen esetekben nem a módosító jogszabály alaptörvény-ellenességét, hanem a módosított jogszabály, módosítással érintett rendelkezéseinek az alkotmányosságát vizsgálja. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az ÉKM rendelet tekintetében nem folytatott le érdemi vizsgálatot, azaz az alkotmányjogi panasz erre irányuló részét visszautasította.
- [17] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a módosított Rendeletnek az alkotmányjogi panasz által támadott rendelkezései vizsgálta.
- [18] 4. Az indítványozó állítása szerint a Rendelet támadott bekezdései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján erre az alaptörvényi rendelkezésre, mint Alaptörvényben biztosított jogra csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya, illetve a visszaható hatály tilalma miatt {3012/2017. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [25]}. Az indítvány azonban az erre vonatkozó érvelést teljes mértékben nélkülözi, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz ezen részét érdemben nem vizsgálta.
- [19] 5. Az alkotmányjogi panasz a Rendelet alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésére hivatkozással is állította. z Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése nem tartalmaz az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából Alaptörvényben biztosított jogot {lásd többek között: 3029/2021. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}, ekként az alkotmányjogi panasz ezen eleme nem teljesíti az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszokra is alkalmazandó törvényi követelményt.
- [20] 6. Az indítványozó az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének sérelmére is hivatkozott. E tekintetben fontos azonban kiemelni, hogy az Alaptörvény ezen rendelkezésére alkotmányjogi panasz nem alapozható, mivel ezen rendelkezés nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot. Az Alkotmánybíróság a 3249/2018. (VII. 11.) AB végzésében az Alaptörvény M) cikkével kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy „[a]z Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányjogi szabály Magyarország



gazdaságának alapvető szervező elveit rögzíti” {3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [9]}.

- [21] 7. Az indítványozó álláspontja szerint a Rendelet támadott bekezdései sértik az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését. Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény e cikk vonatkozásában tartalmazza az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt kötelező indítványi elemeket. Az indítványozó megjelölte az Abtv. 26. § (2) bekezdését, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá az alkotmányjogi panasz az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást is tartalmaz; megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályhelyeket; megjelölte az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét; kifejtette az Alaptörvényben biztosított joga sérelmének lényegét, e vonatkozásban előadta a támadott jogszabály helyek alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtését; előterjesztette kifejezett kérelmét a támadott jogszabály helyek megsemmisítésére.
- [22] 8. Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen ügy vonatkozásában – tekintettel arra, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében nincs bírói döntés – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető, hogy az alkotmányjogi panaszban támadott Rendelet alkotmányjogi panaszban érintett rendelkezései összhangban áll-e az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében deklarált vállalkozás szabadságához való joggal.
- [24] 9. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, a panasz befogadásáról szóló döntést mellőzve, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában érdemben bírálta el.

#### IV.

- [25] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, általánosságban szükségesnek tartja kiemelni az alábbi szempontokat.

- [27] 1.1. Mindenekelőtt fontos megjegyezni, hogy az Alaptörvény már az Alapvetések között, az M) cikk (1) bekezdésében említi a vállalkozás szabadságát. Ez az alkotmányos alapelv erősíti és támogatja az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert és védett vállalkozáshoz fűződő jogot. Az Alkotmánybíróság 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbeli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához. Ezzel együtt azonban – a korábban írtak szerint – az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésére önálló alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [28] 1.2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése rendelkezik a vállalkozáshoz való jog tartalmáról. E körben fontos hangsúlyozni, hogy a vállalkozáshoz való jog (amely a természetes személyek mellett a jogi személyeket is megilleti) védelmi köre kiterjed a vállalkozó piacra lépése mellett az üzleti tevékenység folytatására is. Ezen alaptörvényi rendelkezés nemcsak a vállalkozás megkezdését, hanem a már megkezdett vállalkozási tevékenységet is oltalomban részesíti {lásd többek között: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]; továbbá, 3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [37]}. Ezzel együtt azt is fontos kiemelni, hogy a vállalkozási tevékenység folytatásának védelme nem azt jelenti, hogy módosíthatatlan lenne a vállalkozási tevékenységre vonatkozó jogszabályi környezet (sőt sok esetben pont, hogy a változtatás szükségessége indokolható). A jogszabályi környezetnek ugyanis figyelemmel kell lennie a gazdasági környezetre, a kereskedők és a vásárlók szokásaira is. Ezzel együtt azonban a vállalkozási tevékenységet nem lehetetlenítheti el az állam, legfeljebb olyan korlátozásokat vezethet be, amelyek az általános alapjogi teszt alapján igazolhatóak. A korlátozás igazolhatósága tehát a szükségességi-arányossági teszt alapján történik. Az előírt korlátozások között lehetnek objektív és szubjektív feltételek is [utóbbira lásd pl. 3002/2020. (II. 4.) AB határozat], amelyek megítélése a fentiek szerint történik.
- [29] 2. Jelen ügy vonatkozásában az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy a Rendelet 2024. június 4-étől hatályos rendelkezései korlátozzák-e a vállalkozás szabadságához való jogot.
- [30] 2.1. A Rendelet támadott szabályai szerint az ÉKM miniszter a vasúti közlekedés biztonságát és környezetvédelmét szolgáló kutatási, fejlesztési és koordinációs feladatok ellátásának, valamint az alrendszerek, rendszerelemek és kapcsolódási pontok rendszerszintű együttműködése, átjárhatósága átfogó ellenőrzésének, a vonatkozó európai uniós előírásoknak való teljes körű adminisztrációs megfelelésének biztosításának, továbbá a vasúti rendszert érintő jelentős változtatások által felmerülő kockázatok kezelése ellenőrzésének végrehajtására a KTI Nonprofit Kft.-t jelölte ki. Ennek értelmében a Rendelet 3. §-ában meghatározott tevékenységeket (amelyek egy részét korábban az indítványozó is végezte), csak a KTI

Nonprofit Kft. végezheti. Mindezek alapján megállapítható, hogy mivel a Rendelet vizsgált szabályai ezen a területen monopolizálták a piacot, és ezáltal csak egy szereplő megjelenését tették lehetővé, minden kétséget kizáróan korlátozták a vállalkozás szabadságához való jogot.

- [31] 2.2. E körben további kérdésként merül fel, hogy rendeleti szinten lehet-e alapjogot korlátozni.
- [32] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből következően, egy alapjogot törvényi szinten kell szabályozni. Az Alkotmánybíróság több döntésében is rögzítette már ezt a követelményt (lásd többek között: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [58], továbbá 10/2024. (V. 10.) AB határozat, Indokolás [33], amelynek a megsértése már önmagában egy alapjogot korlátozó alacsonyabb jogszabály megsemmisítését eredményezheti. Ugyanakkor fontos azt is kiemelni, hogy ez a formai előírás nem egy abszolút követelmény: nem azt jelenti, hogy az adott alapjog gyakorlásához kapcsolódó összes szabályt törvényben kell rendezni. Az adott alapjog alapvető gyakorlásához kapcsolódó alapvető és garanciális kérdéseket mindenképpen törvénynek kell tartalmaznia, ugyanakkor az egyes részletszabályokat rendeleti úton is szabályozni lehet (10/2024. (V. 10.) AB határozat, Indokolás [33]).
- [33] Jelen esetben a Rendelet a 3. §-ban a KTI Nonprofit Kft. kijelölését, valamint azon tevékenység felsorolását tartalmazza, amelyeket csak ezen Kft. végezhet el. A Rendelet megalkotására felhatalmazást adó vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény azonban a 3. § (7) bekezdésében és a 88. § (3) bekezdés 37. pontjában felhatalmazást ad a miniszternek, hogy ezen a területen kijelölhesse a Rendelet szerinti tevékenységet végzésére jogosult szervezet. Erre tekintettel megállapítható, hogy a vállalkozás szabadságának korlátozását lehetővé tevő szabályozás törvényi szinten került meghatározásra, és a támadott Rendeletben csak annak végrehajtására (vagyis a konkrét szervezet kijelölésére) és a részletszabályok (tevékenységi körök) meghatározására került sor. Ezért a támadott Rendelet formai szempontból megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével szemben elvárt követelményeknek.
- [34] 3. A továbbiakban az Alkotmánybíróság az indítványban támadott Rendeleti szabályok által megvalósuló korlátozásnak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági vizsgálatát végezte el.
- [35] 3.1. E körben elsőként a korlátozás szükségességét kellett megvizsgálni. A Rendeletnek az ÉKM rendelettel való módosítása során a módosítás indokaként a miniszter a versenyképesség növelését jelölte meg, amelynek – a Rendelet szerint – eszközeként szolgál a KTI Nonprofit Kft. feladatellátásra való kijelölése.
- [36] A szükségesség vizsgálatával összefüggésben fontos kiemelni, hogy az állam működése az állam feladatainak tényleges megvalósítását eredményezi, méghozzá az állami impérium birtokában végzett igazgatással, valamint a közszolgáltatások

nyújtásával. Az állam feladatai több kategóriába sorolhatóak. Ezek közé azonban minden kétséget kizáróan beletartozik a vasúti igazgatás, azon belül is a vasúti közlekedés biztonságának a garantálása. Szintén fontos kiemelni, hogy az állam egy (közigazgatási) feladatát három különböző módon tudja ellátni, megvalósítani: egyfelől, ha a közigazgatás közvetlenül szervezi meg és végzi az adott szükséglet kielégítését; másfelől, ha a közigazgatás ún. munkaszervezeteket hoz létre a szükségletek kielégítésére (intézeteket, vállalatokat, üzemeket) és ezeket irányítja; harmadrészt pedig, ha a közigazgatás a társadalomban létező vagy létrehozott szervezetekre bízta (vagy azoknál hagyja) a szükséglet kielégítését. Lényeges az is, hogy bármelyik megoldást is választja az állam, azt jogszabályok által meghatározva kell megtennie.

- [37] A jelen ügyben érintett feladat-ellátás során a Rendelet módosítását megelőzően az állam a harmadik megoldási módot követte, vagyis a társadalomban már létező vállalkozásokra bízta a feladatellátást. A módosítást követően azonban – a vasúti törvény felhatalmazása alapján – úgy döntött az állam, hogy a feladatot egy a közigazgatás által létrehozott szervezetre bízta. A KTI Nonprofit Kft. ugyanis – az alkotmányjogi panaszhoz is csatolt Építési és Közlekedési Minisztérium 10/2023. (VIII. 31.) számú tulajdonosi határozata alapján – egy kizárólag az állam tulajdonában álló egyszemélyes nonprofit Kft. Ez a változtatás pedig azért is lehetséges volt, mivel az érintett feladatellátásért minden esetben az állam felel, akkor is ha maga látja el, és akkor is, ha más szervezetre bízta azt. Ezért a közigazgatási feladatok tekintetében az államnak lehetősége van a feladatellátás megvalósításának módjai között változtatást eszközölni. E körben azt is fontos kiemelni, hogy az állami (közigazgatási) feladatok ellátásának módja körében való változtatás esetében a bizalomvédelem – vagyis a jogszabályok változatlanosságába vetett bizalom – nem értelmezhető az általános szabályok mentén. Ezen feladatok esetében ugyanis a feladatellátásban résztvevő piaci szereplőknek számolniuk kell azzal, hogy az állam bármikor megváltoztathatja a feladatellátás módját. Ezért a jogszabályok változatlanosságába vetett bizalom jelen esetben nem értelmezhető.
- [38] A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a Rendelet módosítása, és a KTI Nonprofit Kft. kijelölése által megvalósuló vállalkozáshoz való jog korlátozásának szükségessége igazolható, ugyanis az államnak egy közigazgatási feladat ellátásával kapcsolatban kizárólagos felelőssége van, így annak megvalósítási módja között is, a jogszabályokkal összhangban, szabadon dönthet. Ez a döntési szabadság pedig önmagában igazolja a Rendelet módosításával bekövetkező alapjogkorlátozás szükségességét.
- [39] 3.2. A korlátozás szükségességének vizsgálatát követően a korlátozás arányosságát kellett vizsgálni.
- [40] Kétségtelenül megállapítható, hogy a Rendelet módosítása által az indítványozó vállalkozáshoz való joga korlátozásra került. Az indítványozó alkotmányjogi

panaszában arra hivatkozott, hogy a módosítás következtében éves bevételének több mint 96 %-a kiesett. Fontos azonban kiemelni, hogy a vállalkozás szabadságához való jog nem azt jelenti, hogy egy vállalkozónak bármilyen tevékenység végzéséhez joga van. Vannak ugyanis olyan tevékenységet, amelyeket az állam speciális engedélyekhez (pl. alkoholárusítás) vagy épp koncesszió elnyeréséhez (pl. dohánykereskedelem) köt, illetve olyanok is, amelyek végzését monopolizálja (pl. a szerencsejáték egy részét). Ez különösen igaz abban az esetben, ha az adott vállalkozói tevékenység egy állami (közigazgatási) feladat ellátását jelenti, mivel ez eleve csak abban az esetben lehetséges, ha az állam a feladatellátásnak ezt a módját választja. Amennyiben egy vállalkozás a fentiek valamelyikébe eső tevékenységet végez, akkor számolnia kell azzal, hogy pl. az engedély jogszerű okból történő elvesztése, a koncessziós szerződés megszegése, vagy épp az állam azon döntése, amely egy állami (közigazgatási) feladat ellátásának módját megváltoztatja azt eredményezheti, hogy bizonyos tevékenységet nem végezhet tovább. Jelen esetben az állam azon döntése, miszerint a vasúti igazgatás területén a Rendelet módosításával érintett feladatokat a továbbiakban már csak a KTI Nonprofit Kft. láthatja el, kétségtelenül hátrányt okozott az indítványozónak. A változtatáshoz azonban a fentiek szerint az államnak joga volt. Az indítványozónak korábban is számolnia kellett azzal, hogy ő egy állami (közigazgatási) feladatot lát el, amelynek feladatellátási módját az állam bármikor jogszerűen megváltoztathatja. Jelen esetben az indítványozónak nem volt határozatlan idejű jogosultsága (kijelölése) a feladatellátására – tekintettel arra, hogy az érintett állami (közigazgatási) feladat vonatkozásában csak arra volt jogosult, hogy pályázhasson a feladatellátás elnyerésére –, ezért a Rendelet módosításával okozott hátrány sem minősül aránytalan korlátozásnak, még akkor sem, ha ezzel az indítványozó vállalkozásának jelentős bevétele esik ki. A bizalomvédelem körében az indítványozó tehát nem számolhatott jogos alappal azzal, hogy a feladatot biztosan ő láthatja el, erre tekintettel azonban a támadott Rendelet módosítása tekintetében a felkészülési idő hosszának sem volt a vállalkozás szabadsága korlátozásának arányossága vonatkozásában jelentősége. Az indítványozó tevékenysége ezért bár ezen a területen valóban ellehetetlenült, de ez nem eredményezi a teljes vállalkozói tevékenységének ellehetetlenülését.

- [41] Mindezek alapján megállapítható, hogy a Rendelet módosítása a fentiek okán, jelen állami feladat ellátásának változása tekintetében nem eredményezi a vállalkozáshoz való jog aránytalan sérelmét.
- [42] 4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a Rendelet szabályozása nem sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, ezért az alkotmányjogi panasz ezen részét elutasította.

[43] 5. Az Alkotmánybíróság jelen ügytől függetlenül általánosságban megjegyzi, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó bizalomvédelem elvével összhangban különös jelentősége van annak, hogy egy piaci alapon megvalósuló állami (közigazgatási) feladat ellátás módjának megváltoztatása, vagy egy a szabadversenyen alapuló területen megvalósuló, a szabadversenyt korlátozó vagy azt megváltoztató jogszabályváltoztatás esetében a változtatást csak olyan felkészülési idő biztosításával lehet megtenni, amely a feladatellátásban részt vevő szereplőknek lehetőséget ad a megváltozott jogszabályi környezethez való alkalmazkodásra.

Budapest, 2025. március 24.

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
előadó alkotmánybíró