

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3004/2024. (I. 12.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze, a 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2/A. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze és a 3. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és a Szegedi Törvényszék 101.K.700.867/2023. ügyszám alatt folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Szegedi Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 101.K.700.867/2023. szám alatt folyamatban lévő közigazgatási bírság tárgyú közigazgatási pert felfüggesztette és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz
- az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KR.) 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze,
 - a KR. 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2/A. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze, valamint
 - a KR. 2023. július 31. napjáig hatályos 3. § (2) bekezdés a) pontja megsemmisítése, továbbá az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő és általános alkalmazásuk kizárása iránt.
- [2] 2. A felfüggesztésre került alapügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványra okot adó ügy felperese egy kiskereskedelmi üzletlánc (a továbbiakban: felperes vagy üzletlánc), amelynek egyik üzletében az indítványozó előtt folyamatban lévő per alperese, a Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: alperes vagy hatóság) „az egyes alapvető élelmiszerek hatósági árának ellenőrzése” című, országosan lefolytatandó témavizsgálat keretében 2023. február 1. napján helyszíni ellenőrzést tartott. A felperes a vizsgálat időpontjában rendelkezett ugyan öt termékkör – kristálycukor, finomított napraforgó étolaj, búzafinomliszt (BL 55), UHT 2,8%-os zsírtartalmú tehéntej és friss tojás – esetében a 2021., illetve 2022. évi átlagos, a hét adott napjára vonatkozó átlagosan értékesített mennyiséggel, ennek mértéke azonban nem érte el a KR. 2022. november 10-től hatályos rendelkezéseiben foglalt napi készleten levő mennyiséget. Az indítványozó szerint minden fogyasztó hozzájutott az érintett termékekhez, és arra is utalt, hogy a felperes kristálycukor beszállító partnerei az általuk előre meghatározott mennyiséget szállítják a felperes raktárába, aki nem volt lehetősége az előre meghatározott mennyiségen felüli rendelés leadására.
- [4] A hatóság nem fogadta el a felperes érvelését, ami szerint a KR. által előírt mennyiség tartása megvalósul azzal, hogy a termékek folyamatosan elérhetőek voltak, és az eladótérben áruhiány nem keletkezett. Az alperes az üzletláncsal szemben 2 200 000 forint összegű fogyasztóvédelmi bírságot szabott ki, és kötelezte a KR. 2/A. § (1) bekezdése szerinti mennyiség forgalmazására. A hatóság a bírság kiszabása során mérlegelte az ügy körülményeit, figyelembe vette – egyebek mellett – az érintett fogyasztók körének méretét, a jogsértés jellegét, súlyát – utóbbi vonatkozásban kifejezetten azt is, hogy az alapvető élelmiszerek esetében a hatósági árak betartása

mellett a megfelelő mennyiség biztosítása kiemelten fontos szempont a fogyasztók számára, a felperes ellenőrzés során tanúsított együttműködési hajlandóságát, s hogy az üzletlánc már korábban is megsértett fogyasztóvédelmi szabályt. Az alperes határozata rögzítette, hogy a KR. 3. § (2) bekezdés a) pontja értelmében kötelező a bírság kiszabása, attól nem tekinthet el.

- [5] 2.2. Az üzletlánc a hatóság döntésével szemben jogorvoslással élt, keresetlevelében a hatóság döntésének megsemmisítését kérte. Hivatkozott arra, hogy a KR. 2. § (1) bekezdése és 2/A. § (1) bekezdése nem határozta meg, hogy mit ért árusítási kötelezettség alatt: raktáron tartási, eladótérbe kihelyezési, esetlegesen tényleges értékesítési kötelezettséget. Álláspontja szerint a hatósági áras szabályozás a kereskedők lényeges jogait korlátozza (tulajdonjog, vállalkozás szabadsága, szerződési szabadság), ezért értelmezési bizonytalanság esetén az e jogokat legkevésbé korlátozó jogszabályi értelmezést szükséges és indokolt elfogadni figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére. A jogalkotó célja szerint a fogyasztói igény kell, hogy a fókuszban álljon, a kereskedőnek minden esetben a ténylegesen jelentkező fogyasztói igényeket kell kielégítenie. Tehát amennyiben a kereskedő minden fogyasztói igényt kielégít, volt zárókészlete a termékből, akkor nem volt szükség további mennyiség árusítására.
- [6] A felperes keresetében részletesen bemutatta, hogy mely, a vásárlói igényektől független körülmény befolyásolta a 2021/2022. évi készlet mennyiségét. Ilyen körülmények voltak: termékek akcióérzékenysége; üzletek, melyek elhelyezkedésük folytán szezonüzletek; termékek helyettesíthetősége; ünnepek hatása mint szezonális; készletépítés. Utalt továbbá arra is, hogy az áruházak területe véges, tehát azért, mert – bármely oknál fogva – a 2021/2022. bázisévben több termék volt készleten adott áruházban, annak a mennyiségnek a jelenlegi ott tartása a fogyasztók más termékekkel történő ellátásának biztosítását veszélyeztetné, mivel a lakosság nem kizárólag a hatósági áras termékeket keresi az áruházakban.
- [7] 2.3. Az alperes a határozatában foglalt indokokkal egyezően kérte a kereset elutasítását. Hivatkozott a Kúria Kfv.I.37.861/2022/8. számú ítéletére, mely szerint a KR. hatálya alá tartozó hatósági áras termékek vonatkozásában az árusítási kötelezettség mennyiségi követelményét – a folyamatos áruellátás biztosítása érdekében – átlagos napi mennyiségben határozza meg, ezáltal a mennyiségi előírásnak a nyitva tartás minden napján meg kell felelnie. Az alperes a Kúria Kfv.I.37.863/2022/7. számú döntését (BH2023.202) is felhívta, amely szerint a kereskedő felelőssége független a vétkességtől vagy felróhatóságtól, s köteles a hatósági áras termékekből a KR.-ben meghatározott árumennyiséget biztosítani.
- [8] 3. Az indítvány szerint a KR. több része ellentétes az Alaptörvény különböző rendelkezéseivel.
- [9] 3.1. Az indítvány szerint a KR. 2. § (1) és 2/A. § (1) bekezdéseinek „a kereskedőnél készleten lévő” fordulata az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, az M) cikk (2) bekezdésébe, a T) cikk (3) bekezdésébe, a XII. cikk (1) bekezdésébe és a 15. cikk (4) bekezdésébe ütközik.
- [10] Az indítványozó értelmezésében a kifogásolt szövegrész KR. 2. § (1) bekezdésébe és a 2/A. § (1) bekezdésébe beemelő módosítása mögött nincs gazdaságossági megfontolás, ugyanis olyan elvárásokat támaszt (a „készleten lévő” hatósági áras termékek árusítási volumene kapcsán), amelyek nem igazolhatók közérdekű céllal. A jogalkotói cél – nevezetesen a fogyasztói igények kielégítése – elérhető volt a 2021. évi átlagos napi mennyiség árusítási kötelezettség előírásával, ezért a KR. 2022. november 10-től hatályos, 2021., illetve 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására való kötelezést tartalmazó szabályai az Alaptörvény veszélyhelyzeti előírásaiba ütköznek.
- [11] Az indítvány szerint a hatósági áras termékek árusítási volumenének a referenciaévben készleten lévő mennyiséghez igazítása „érinti” az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében deklarált vállalkozáshoz való jogot, valamint az M) cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás szabadságát és az M) cikk (2) bekezdésében foglalt szerződési szabadságot.
- [12] Az indítvány felhívja a Magyar Nemzeti Bank egy – a hatóságilag maximált árak (a továbbiakban: ársapkák) fogyasztói árindekre gyakorolt hatásait közgazdaságtani szempontból elemző – tanulmányát, amely szerint az élelmiszer-árstopok nem mérsékeltek a helyettesítő termékek inflációját, mivel a rögzített árú termékek esetében elmaradt áremelkedéseket a kereskedők teljes egészében áthárították más termékekre. Ekképpen az ársapka által nem érintett termékeknél bekövetkezett áremelkedés kioltotta az intézkedés 1,2 százalékpontos technikai inflációcsökkentő hatását.
- [13] Az indítványozó álláspontja szerint a KR. 2022. november 10-től hatályos, a 2021., illetve 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására kötelezésre való előírása szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a kereskedők vállalkozáshoz való jogát és a szerződési szabadságát. Véleménye szerint a fo-

gyasztói keresletet nem a raktárkészlet, hanem a fogyasztók tényleges vásárlása mutatja meg. Indokolatlan, gazdaságtalan cél az átlagos készletmennyiség rendelkezésére tartására kötelezni a kereskedőt, miközben a fogyasztói igényeket kielégítik, ezen utóbbi cél elérésére alkalmas volt az átlagos napi mennyiség előírása.

- [14] A fentiek alapján a KR. 2. § (1) bekezdése, valamint 2/A. § (1) bekezdése „a kereskedőnél készleten lévő” szövegfordulata ellentétes a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.) 81. § (1) bekezdésével, mert a 2021., illetve 2022. évi készletmennyiség rendelkezésre tartási kötelezettség az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás való jogot, az M) cikk (2) bekezdése szerinti szerződési szabadságot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza. Ebből következően a KR. vitatott rendelkezései a normahierarchia elvének, a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményének nem felelnek meg, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, T) cikk (3) bekezdése, 15. cikk (4) bekezdése alapján alaptörvény-ellenesek.
- [15] 3.2. Az indítványozó szerint a KR. 3. § (2) bekezdés a) pontja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvével ellentétes, ugyanis a jogalkotó nem tartotta be a különleges jogrendre vonatkozó alaptörvényi szabályokat a kötelező bírság előírásával.
- [16] A támadott rendelkezés nem differenciál a jogsértés súlyát illetően, ezért a fogyasztóvédelmi hatóságnak a 2022. november 10-től hatályos jogszabályi rendelkezések alapján akkor is 50 ezer forinttól 3 millió forintig terjedő bírságot kellett kiszabnia, ha a fogyasztókat semmilyen érdeksérelem nem érte abból kifolyólag, hogy a kereskedő nem a 2021/2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiséget árusította. Ezek alapján az indítványozó szerint a kötelező bírság túlzó mértékű és aránytalan, valamint alkalmatlan annak a célnak az elérésére, hogy a lakosságnak az ársapkás termékekhez való hozzáférését biztosítsa.
- [17] 4. Az igazságügyi miniszter levélben tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjáról. Ezek szerint az indítvány elutasításának van helye.
- [18] Álláspontja szerint a vállalkozáshoz való jog azt a követelményt rója az államra, hogy ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A támadott rendelkezések azonban nem zárják ki az élelmiszer-kiskereskedelmi vállalkozások működésének lehetőségét.
- [19] A raktárkészlet nagyságának gazdaságosságával összefüggésben arra mutatott rá az igazságügyi miniszter, hogy különleges jogrendben annak eldöntése, hogy az adott helyzet leküzdéséhez milyen intézkedés szükséges, célszerűségi kérdés, amelynek mérlegelése a Kormány hatáskörébe tartozik. Különböző médiumoknál megjelent híradásokra is hivatkozva hangsúlyozta, hogy a KR. raktárkészlet nagyságára vonatkozó szabályának megalkotása annak érdekében vált szükségessé, hogy a fogyasztók a hatósági áras termékekhez hozzájuthassanak, ugyanis a szabályozás bevezetését megelőző időszakban gyakorivá vált, hogy az érintett termékekből készlet-hiány lépett fel, így a vásárlók az üzletekben üres polcokkal találkozhattak. Kiemelte továbbá, hogy az ársapkaszabályozás egyfajta „fordított adó” bevezetését jelenti, amelyet a fogyasztó kap meg a kiskereskedőtől, a válság okozta terhek szétterítése így összhangban van az Alaptörvény O) cikkével. A kialakult inflációs helyzet orvoslása, az ebből fakadó gazdasági-társadalmi krízis kialakulásának megakadályozása és a szociális ellátórendszer egyensúlyának biztosítása érdekében döntött ezen intézkedés bevezetése mellett a Kormány.
- [20] Az igazságügyi miniszter szerint az, hogy a KR. által előírt készletmennyiségre vonatkozó szabály megsértése abban az esetben is bírságot vont maga után, ha az adott napon a tényleges fogyasztói kereslet nem érte el az előírt mennyiséget, a közigazgatási bírságok objektív jellegére való tekintettel nem sérti a jogállamiság elvét, így nem eredményez alaptörvény-ellenességet. A fogyasztói társadalom védelme olyan közösségi érdeknek tekinthető, amely a bírság kiszabását a felróhatóságtól függetlenül indokoltá teszi.

II.

- [21] 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.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„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.”

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

[22] 2. A KR. érintett, 2022. november 10. és 2023. július 31. napja között hatályos rendelkezései:

„2. § (1) A kereskedő az 1. melléklet szerinti, 2021. október 15. napján forgalmazott termékek forgalmazására és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására köteles.”

„2/A. § (1) A kereskedő a 2. melléklet szerinti, 2022. szeptember 30. napján forgalmazott termékek forgalmazására és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására köteles.”

„3. § (2) Ha a hatóság az 1. és 2. § szerinti kötelezettségek megsértéséről ellenőrzése során tudomást szerez, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 38/B. §-ától és az Ártörvény 16. §-ától eltérően

a) 50 000 forinttól 3 000 000 forintig terjedő bírságot szab ki, vagy

b) döntésével elrendelheti, hogy a kereskedő tevékenységét ideiglenesen nem folytathatja, amelynek időtartama legalább egy nap, legfeljebb fél év lehet.”

III.

- [23] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]]. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskénszernek, továbbá a törvényi feltételeknek [3058/2015. (III. 31.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [9]].
- [24] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [25] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Abtv. 25. § (1) bekezdése a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll-hatáskörrel kapcsolatos különös feltételeket tartalmazzák.
- [26] Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint az „eljáró bíró [...] csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye.” (Abv., Indokolás [22])
- [27] Az Alkotmánybíróság a jelen ügy vonatkozásában megállapította, hogy az indítvány alapjául szolgáló ügy bírságot kiszabó közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló perként a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügynek minősül. Az indítványozó bíró az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztette.
- [28] Az alperesi határozat szerint a felperes a KR. 2. § (1) bekezdése, valamint a 2/A. § (1) bekezdése szerinti árusítási volumennel kapcsolatos kötelezettségét sértette meg. Jelen indítvány alapját képező közigazgatási per tár-

gya az alperesi határozat jogszerűségének vizsgálata. Mivel az indítvánnyal támadott rendelkezések az alperesi határozatban a KR. 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján kiszabott bírság jogalapját képezték, s mivel a felperes keresetlevelében ennek jogszerűségét vitatta, a KR. 2. § (1) bekezdésének és a 2/A. § (1) bekezdésének és a 3. § (2) bekezdésének a) pontja alkalmazásának vizsgálatától a bíróság nem tekinthet el.

- [29] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések időközben hatályukat veszítették: 2023. augusztus 1. napjával a KR. támadott rendelkezéseit a veszélyhelyzeti kormányrendeletek módosításáról szóló 347/2023. (VII. 27.) Korm. rendelet 3. §-a hatályon kívül helyezte. Az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására hatályon kívül helyezett norma esetén is van hatásköre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján. Ennek feltétele a támadott, hatályon kívül helyezett norma konkrét esetben való alkalmazandósága. A jelen ügyben ezért jelentőséggel bír a KR. 2023. augusztus 1. napja óta hatályos 7. §-a, amelynek értelmében „[a]z e rendelet 2023. július 31-én hatályos 1–2/A. §-ára tekintettel az e rendelet 2023. július 31-én hatályos 3. §-a alapján indított eljárásokat az eljárást megalapozó kötelezettségszegés időpontjában hatályos anyagi jogi szabályok szerint kell elbírálni”. Erre figyelemmel egyértelmű, hogy a KR. 2. § (1) bekezdésének támadott szövegrészét, a 2/A. § (1) bekezdését és a 3. § (2) bekezdésének a) pontját – azok hatályvesztése ellenére – az indítványra okot adó ügyben a bíróságnak alkalmaznia kell.
- [30] 3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi [24. cikk (2) bekezdés b) pont], illetve a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a KR. 2. § (1) bekezdésének és a 2/A. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrészei miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont], valamint az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára: azok alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint egyedi és általános alkalmazási tilalmának kimondását kérve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [31] A KR. 3. § (2) bekezdés a) pontjának alaptörvény-ellenességével kapcsolatos érvelés a jogállamiság elvére korlátozódik, az indítványozó azonban az Alaptörvény B) cikkének állított sérelmével kapcsolatban az alkotmányjogi szempontú indokolás kifejtésével adós maradt. Ezen indítványelem nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek, és ekként nem alkalmas érdemi elbírálásra {lásd: 3080/2019 (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [27]; 3272/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]}.
- [32] 4. A fentiekre figyelemmel az indítvány érdemi elbírálásra részben – a KR. 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze, a 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2/A. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze tekintetében – alkalmas.

IV.

- [33] Az indítvány nem megalapozott.
- [34] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítvány által felvetett, szerződési szabadsággal kapcsolatos gyakorlatát tekintette át.
- [35] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikke alapján védelmet élvez [22/2018. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [34]]. Ezen alaptörvényi rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság a 33/2015. (XII. 3.) AB határozatban kifejtette, hogy „nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező I. cikk (3) bekezdése sem, vagyis a szerződési szabadságnak még lényeges tartalma is korlátozható», illetve, hogy »a szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, [...] korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű« [3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]]. A szerződési szabadság emellett szoros összefüggésben áll az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való joggal is. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdon szabadságát, a tulajdonosok magánautonómiájának a védelmét is garantálja. A tulajdon egyik részjogsítványa a tulajdonosi »rendelkezés« szabadsága, amelynek szükségszerű tartalmi eleme a szerződési szabad-

ság. Összefoglalóan: a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikkéből és a XIII. cikk (1) bekezdéséből következik, tehát nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezi az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható. A korlátozás alkotmányossága azonban nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, hanem – figyelemmel a közérdekre is – az észszerűségi tesztet alkalmazva bírálendő el.”(Indokolás [24]–[26])

- [36] 2. Az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a KR.-t a Kormány az Alaptörvény – 2022. január 14-én hatályos – 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára figyelemmel bocsátotta ki. A KR. a kibocsátásának jogalapját jelentő, a koronavírus-világjárvány miatt bevezetett veszélyhelyzet megszüntetése után sem veszítette hatályát, mivel azt – annak 6. §-a kivételével – az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés 16. pontja a KR. 2022. május 31-én hatályos szövegével, 2022. június 1. napján hatályba léptette. Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítására – tehát a különleges jogrend alkotmányi szintű szabályozásának novellájára – tekintettel 2022. november 1. napján az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet a KR.-t is hatályon kívül helyezte. Az ugyanazon napon hatályba lépett, az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelettel a Kormány ismételt veszélyhelyzetet hirdetett ki, amely – többszöri módosítással – az Alkotmánybíróság jelen döntésének elfogadásakor is fennáll. Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása nyomán megszűnt veszélyhelyzet miatt 2022. november 1. napján hatályát veszítő KR.-t a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésének 12. pontja ismételt, 2022. november 1. napjával hatályba léptette.
- [37] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a KR. megalkotására veszélyhelyzeti kormányrendeletként került sor, ezért az Alkotmánybíróságnak e körülményre is figyelemmel kell megítélnie jelen ügyben a szerződési szabadság kérdését.
- [38] 3. Az Alkotmánybíróság még nem vizsgálta a szerződési szabadság különleges jogrendben való érvényesülését, ezért elsőként szükséges meghatározni azokat a szempontokat, amelyek alapján különleges jogrendi időszakban a szerződési szabadságba való beavatkozás alaptörvény-ellenessége megítélhető.
- [39] Ehhez kiindulópontként az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy a szerződési szabadság nem minősül ugyan alapvető jognak, de gyakorlata alapján azt Alaptörvényben foglalt jognak tekinti. Ebből következik az is, hogy az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése – amely szerint „[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható” – nem irányadó a szerződési szabadságra. Ugyanakkor a szerződési szabadság mint Alaptörvényben foglalt jog különleges jogrendi korlátozhatóság standardjainak meghatározása során sem hagyható figyelmen kívül az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésében is tükröződő koncepció, miszerint a különleges jogrend rendeltetéséből fakadóan a Kormány jogalkotói mozgásterre nagyobb, mint normál jogrendben, azon okból, hogy a társadalmat, államot fenyegető veszély elhárításához, következményeinek enyhítéséhez szükséges intézkedéseket minél nagyobb hatékonysággal fogantatosíthassa.
- [40] A fentiek alapján – figyelemmel az ún. észszerűségi tesztre is {legutóbb lásd: 22/2023. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [37]} – az Alkotmánybíróság a szerződési szabadság korlátozásának megengedhetőségével kapcsolatos vizsgálatának alábbi lépéseit különítette el:
- történt-e beavatkozás a szerződési szabadságba;
 - a beavatkozásnak volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti – így különösen a közérdekkel alátámasztható – észszerű indoka, vagy az önkényes volt;
 - a beavatkozás alkalmas volt-e a fenti indok szerinti cél elérésére.

- [41] 4. Az előző pont szerinti szempontokat az Alkotmánybíróság a KR. 2. § (1) bekezdése és 2/A. § (1) bekezdés „kereskedőnél készleten lévő” szövegrészeire alkalmazta.
- [42] 4.1. A hatósági árazás valamennyi típusa, így a KR. vonatkozó előírásai – a forgalmazandó mennyiségre tekintet nélkül – a szerződési szabadság korlátozását jelentik. Ennek oka, hogy a kereskedő nem élhet – egyébként az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog lényeges elemének tekintett rendelkezési jogból is fakadó – azon lehetőséggel, hogy a piaci viszonyokra, így a kereslet és kínálat mindenkorai helyzetére tekintettel állapítsa meg az általa forgalmazott termék(ek) kiskereskedelmi árát. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a KR. vizsgált rendelkezéseinek előírásával a jogalkotó beavatkozott a szerződési szabadságba.
- [43] 4.2. Az indítványozó azért kifogásolta a vizsgált szövegrészt, mert álláspontja szerint a jogalkotó célja – a lakosság alapvető élelmiszerekhez elérhető árakon és kellő mennyiségben való hozzáférése – a módosítást megelőző forgalmazási volumen mellett is biztosított volt. Ez a felvetés tartalmilag megfeleltethető a tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indok hiányával, különösen, hogy a jogalkotó megjelölt célja kétségtől közérdekűnek minősíthető, hiszen az alapvető élelmiszerekhez való tényleges hozzáférés még alapvető jogok érvényesülésével is alátámasztható.
- [44] Az indítványozó érvelése elsősorban az alapügy azon sajátosságán nyugszik, hogy az abban érintett kereskedelmi egység az ellenőrzés időpontjában a vásárlók számára elérhetővé tette az ársapkás termékeket, azokból még raktárkészlete – a fogyasztók szemszögéből nézve „feleslege” – is maradt, azonban az értékesített mennyiség és a raktárkészlet együttesen nem érte el a KR. szerinti forgalmazási volumet. Ebből az indítványozó arra következtet, hogy a szabályozás célja a konkrét esetben megvalósult, mert minden fogyasztó tudott vásárolni az ársapkás termékekből.
- [45] Rámutat az Alkotmánybíróság az igazságügyi miniszteri állásfoglalásban megjelölt – híradásokra is támaszkodó, és a mindennapi tapasztalatokkal egybevágó – jelenségre, hogy az ársapkás termékekből gyakran alakult ki készlethiány, amit elvi szinten az ársapkán kívüli termékeknél tapasztalható infláció miatt az ársapkás termékek iránti kereslet fokozódása is alátámaszt. Alappal számíthatott arra a jogalkotó, hogy az ársapkás termékek iránti kereslet az infláció növekedésével párhuzamosan az ársapka bevezetése előtti évek átlagos forgalmát meg fogja haladni. A kereslet tehát több esetben meghaladta az üzletek kínálatát az ársapkás termékek vonatkozásában. Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a szerződési szabadságba történő, az ársapkás termékek forgalmazási volumenjének növelésére irányuló beavatkozás tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indokkal bírt.
- [46] 4.3. Amennyiben a kereslet a kínálatot meghaladja egy adott termékkör tekintetében, s e termékkörbe tartozó termékek ára rögzített – ez lévén a hatósági árazás lényege –, a kereslet és kínálat kiegyenlítése a kínálat növelésével érhető el. Minthogy a kifogásolt szabályozás éppen erre irányult, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerződési szabadságba történő ezen beavatkozás tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indok szerinti cél elérésére alkalmas volt.
- [47] 4.4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a KR. 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze, továbbá a KR. 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2/A. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze nem ellentétes az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből levezethető szerződési szabadsággal.

V.

- [48] 1. Az Alkotmánybíróság másodikként a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben vizsgálta meg a KR.-nek az indítvány alapján érdemi elbírálásra alkalmas rendelkezéseit.
- [49] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos gyakorlata szerint „a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meg-

- határozott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]}. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott, hogy »[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne« {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ezen korlátozások alkotmányossága ugyanakkor más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is eltérő a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgásterét némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát csak határesetekben okoznak {21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; megerősítette a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [13]}.” {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [28]; lásd legutóbb: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]} „Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése ismeri el a vállalkozás szabadságát, alapjogi védelem alá helyezve a vállalkozás megkezdését és folytatását is {vö. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [114]}.” {8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [45]; vö. még: 3222/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [14]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [35]}
- [50] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a vállalkozáshoz való jogot elsősorban olyan esetek tükrében értékelte, amelyek egy adott típusú vállalkozás megkezdésének, és különösen folytatásának különböző feltételekhez kötésével voltak összefüggésben. Ezen ügyek által felvetett alkotmányossági kérdés így az volt, hogy vállalkozóként a piacra lépés, vagy az adott piacon való maradás milyen szempontok alapján ítéltető meg. Ezen esetekben – így a pénznyerő automaták működtetésének kaszinókra való korlátozása [26/2013. (V. 4.) AB határozat], a dohánytermékek kiskereskedelmében koncessziós rendszer bevezetése (Abh1.), a nemzeti otthontemreítői közösség piacára való belépés [33/2019. (XI. 27.) AB határozat], e-cigaretta és kapcsolódó termékek kiskereskedelme folytatásának korlátozása [3/2020. (I. 3.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.)], az utazásszervező és -közvetítő tevékenység folytatásának új személyi feltételhez kötése [3002/2020. (II. 4.) AB határozat] – az Alkotmánybíróság az általános alapjogvédelmi tesztet vette alapul: „A vállalkozáshoz való jog mint alapjog védelmi köre tehát egyaránt kiterjed a piacra lépésre (egy adott vállalkozási tevékenység szabad »választására«, a vállalkozóvá válásra és a tevékenység megkezdésére), továbbá egy már megkezdett tevékenység folytatására is, hangsúlyozva azonban, hogy a szóban forgó alapjog a jogi környezet változatlanágát nem garantálja. A szubjektív és a szigorúbban megítélendő objektív – azonban mindkét esetben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt teszt szerint elbírálandó – korlátok különbözősége pedig alapvetően abban áll, hogy a szubjektív feltételek teljesítése elvileg bárki számára lehetséges, míg ehhez képest objektív korlátok alatt a vállalkozni kívánó személytől független előírásokat kell érteni.” (Abh2., Indokolás [35])
- [51] 2. A támadott szabályozás megalkotására – a határozat indokolásának IV/2. pontjában (Indokolás [36] és köv.) bemutatottak szerint – veszélyhelyzetben került sor, az Alkotmánybíróság erre tekintettel alakította ki a vállalkozáshoz való jog korlátozásának jelen ügyre irányadó tesztjét.
- [52] 2.1. Az Alkotmánybíróság már több alkalommal foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén nyugvó általános alapjogvédelmi teszt hogyan alkalmazható a koronavírus-világjárvány indukálta veszélyhelyzetben. Ezzel kapcsolatban az alábbiakra konkludált: „»A különleges jogrend módosított hatálmegosztási struktúrájából – különösen az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdéséből fakadóan az alkotmányossági korlátok átalakulása következik. Ennélfogva [...] vizsgálendő az, hogy a jogalkotó eleget tett-e azon kötelezettségének, hogy időközönként meggyőződjön a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról [...]«. Ez következik az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdéséből, miszerint »[a] Kormány (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja«. Kétségtelen, hogy az idézett rendelkezés második fordulója nem tartalmaz határozott időtartamot, de abból – azt az első fordulattal együttesen értelmezve – következik, hogy a ve-

szélyhelyzetben hozott kormányrendeleti jogalkotás az Országgyűlés által adott felhatalmazás alapján is csak korlátozott időtartamú lehet. {27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [95]} A fentiek alapján az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alapján vizsgálandó, hogy

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja,
- az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az is, hogy
- a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról.” {3128/2022. (IV. 1.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [162]–[163]}

- [53] 2.2. Az idézett megállapításokkal kapcsolatban értelmezendő az, hogy az Abh3. elfogadása óta hatályba lépett az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása, így a különleges jogrend novellája is. Ez a fenti idézetben felhívott alaptörvényi normák átszámolásán túlmutató, tartalmi módosításokkal is járt.
- [54] A novella ugyan a különleges jogrendi alapjog-korlátozás szempontrendszerének legfontosabb elemét, az – ún. abszolút jogok kivételével – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt általános alapjogi tesztől való eltérést változtatlanul hagyta [vö. az Alaptörvény 2022. november 1. előtt hatályos 54. cikk (1) bekezdésének és a 2022. november 1. után hatályos 53. cikk (2) bekezdésének tartalmi azonosságát], viszont a veszélyhelyzetre tekintettel megalkotható kormányrendeletek időbeli hatályának konkrét időtartamhoz való kötöttségét [lásd az Alaptörvény 2022. november 1. napját megelőző 53. cikk (3) bekezdését] megszüntette. Mindezek mellett azonban egyúttal az ilyen típusú kormányrendeletek feletti politikai kontroll eljárásokat akként intézményesítette [lásd az Alaptörvény 2022. november 1. napja után hatályos 53. cikk (2) és (3) bekezdését], hogy ezek bevezetése és hatályban tartása indokoltságának megítélését az Országgyűlésre bízta.
- [55] További jelentős változás volt, hogy a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó körülmények köre bővült. Az Abh3. elfogadásakor és az azt megelőző időszakban az Alaptörvény tizedik módosításával bevezetett új veszélyhelyzeti indikáció, „a szomszédos államban zajló fegyveres konfliktus” nem volt ismert, így nem is dolgozhatott ki az Alkotmánybíróság olyan alapjogkorlátozási tesztet, ami figyelembe vehette volna a veszélyhelyzet új – jelen ügyben releváns – típusa által jelentett sajátosságokat is. Az említett alaptörvényi novellát megelőzően veszélyhelyzet elrendelésére alapot adó körülmények az emberi életet közvetlenül és (az éppen rendelkezésre álló védekezési módok – szociális távolságtartás, védőoltás – alkalmazása nélkül) tömegesen fenyegető, a pontos veszélyességét és következményeinek súlyát tekintve nehezen felmérhető világjárvány dúlt. A veszélyhelyzet elrendelésének többi indikációja (például természeti vagy ipari katasztrófa) szintén közvetlen és tömeges életveszélyt hordozó helyzet volt.
- [56] A koronavírus-világjárvány miatt elrendelt és a szomszédos országban zajló fegyveres konfliktus miatt bevezetett veszélyhelyzetek tehát eltérő fenyegetések alapján kerültek bevezetésre, így a Kormánynak a különleges jogrend átalakult hatalommegosztási rendszeréből fakadó, a különleges jogrend idejére kiszélesedő alkotmányos mozgásteret is eltérő a két veszélyhelyzetben. Ugyancsak a kontrollrendszer eltéréseit mutatja a veszélyhelyzetre tekintettel alkotható kormányrendeletek korlátozott időbeli hatályának megszüntetése.
- [57] Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a vállalkozás szabadságát korlátozó jogalkotás Alaptörvénnyel való összhangját az alábbi, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, az 51. cikk (2) bekezdése és az 52. cikk (1) és (2) bekezdéseire figyelemmel kidolgozott szempontrendszer alapján ítélte meg:
- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
 - az alapjogkorlátozásnak volt-e legitim célja,
 - az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére,
 - az alapjogkorlátozással okozott hátrányokat meghaladják-e a legitim cél eléréséből fakadó előnyök (arányosság).
- [58] 3. A fentieket a jelen ügyre alkalmazva az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [59] A beavatkozás vonatkozásában releváns körülményekként értékelte az Alkotmánybíróság a következőket. Az értékesítési volumen növelése – a határozat indokolásának V/1. pontjában (Indokolás [48] és köv.) bemutatott ügyekkel ellentétben – nem eredményezte az adott piacra való belépés nehezítését, ellehetetlenítését, továbbá nem valamely tevékenység folytatásával kapcsolatos szubjektív feltételt írt elő. A támadott szabályozás a kiskereskedelmi tevékenységnek csak szűk szegmensét érintette: a boltok jellemzően több ezer termékes kínálatából csak nyolc termékcsoporthoz vonatkozott. Erre figyelemmel nem állapítható meg az, hogy a támadott szabályozás és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése között olyan alkotmányjogi összefüggés lenne, amely megalapozná a vállalkozás szabadságába történő beavatkozás fennálltát.

- [60] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a KR. 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze, továbbá a KR. 2022. november 10. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2/A. § (1) bekezdésének „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze, nem ellentétes az Alaptörvény XII. cikkében rögzített vállalkozáshoz való alapjoggal.

VI.

- [61] A normahierarchia sérelmét állító egységes indítványozói érveléssel összefüggésben felhívott alaptörvényi rendelkezésekkel – B) cikk (1) bekezdése, a T) cikk (3) bekezdése és a 15. cikk (4) bekezdése – kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a KR.-t a Kormány a 2022. január 14-én hatályos Alaptörvény veszélyhelyzeti felhatalmazása [53. cikk (2) bekezdése] és nem az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésében foglalt normál jogrendi felhatalmazás alapján alkotta meg. Erre figyelemmel a KR. mint különleges jogrendi kormányrendelet jogforrási státusára nem vonatkozik a normál kormányrendeletek jogforrási helyzetét meghatározó 15. cikk (4) bekezdése. A normál jogrendi jogforrási hierarchia sérelme a KR. vonatkozásában fogalmilag kizárt, s mivel az indítványozó a felhívott alaptörvényi rendelkezésekre nézve egységes érvelést adott elő, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és a T) cikk (3) bekezdésének sérelme sem állapítható meg ilyen összefüggésben.

VII.

- [62] A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2023. december 12.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1965/2023.

