

SZEGEDI TÖRVÉNYSZÉK

Az ügy száma: 101.K.700.867/2023/10.

A felperes:

A felperes képviselői:

Dr. Csere Ügyvédi Iroda

Dr. Farkas E. Judit Ügyvédi Iroda

Az alperes:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal
(6000 Kecskemét, Deák Ferenc tér 3.)

Az alperes képviselője:

kamarai jogtanácsos

Az ügy tárgya:

fogyasztóvédelmi ügygel kapcsolatos közigazgatási jogvita

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	III/ 0 1 9 6 5 - 0 / 2023	
Érkezett:	2023 SZEPT 1 2.	
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány:	Melléklet: 12	Kezelőiroda: <i>lu</i>

V é g z é s:

A bíróság az eljárást felfüggeszti.

A bíróság az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Árrendelet) 2022. november 10-től 2023. július 31-ig hatályban volt 2. § (1) bekezdés és 2/A. § (1) bekezdés „[a kereskedőnél készleten lévő]” szövegfordulata, továbbá 3. § (2) bekezdés a) pontja Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát, az alaptörvény-ellenességének megállapítását.

A bíróság kezdeményezi továbbá az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés általános és a Szegedi Törvényszék 101.K.700.867/2023. ügyszám alatt folyamatban lévő perében történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

E végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

- [1] A bíróság az eljárást felfüggesztette és az Alkotmánybíróságnál egyedi normakontroll eljárást kezdeményez Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 24. cikk (2) bekezdésének b) pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a

továbbiakban: Kp.) 32.§-a, 34. § b) pontja alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja, 131. § (1), (3) bekezdései alapján.

Tényállás

- [2] Az alperes „Az egyes alapvető élelmiszerek hatósági árának ellenőrzése” című országosan lefolytatandó témavizsgálat keretében 2023. február 1-jén helyszíni hatósági ellenőrzést végzett a felperes egyik █████ kereskedelmi egységében.

- [3] A felperes a kristálycukor (fehér cukor), a búza finomliszt BL 55, a finomított napraforgó étolaj, az UHT 2,8% tömegszázalék zsírtartalmú tehéntej és a friss tojás termékköröket érintően rendelkezett a 2021., illetve 2022. évi átlagos, a hét adott napjára vonatkozó mennyiséggel, azonban ennek mértéke nem érte el az Árrendelet 2022. november 10-től hatályos 2. § (1) bekezdésében, 2/A. § (1) bekezdésében, valamint az ugyanilyen tartalmú 2023. január 12-től hatályos 2. § (1) bekezdés b) pontjában, 2/A. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt 2021., illetve 2022. évi átlagos, a napi készleten lévő mennyiségét. A benyújtott adatszolgáltatás alapján a felperes a hét adott napjára (szerda) vonatkozó 2021., illetve 2022. évi átlagos napi készletmennyiséggel nem rendelkezett az ellenőrzés napján az alábbiak szerint:

Hatósági áras termék megnevezése	2023. vizsgált napi zárókészlet kg/l	2023. vizsgált napi rendelkezésre álló mennyiség kg/l (napi értékesített mennyiség+zárókészlet)	2021., 2022. átlagos, a hét adott napjára vonatkozó készlete (kg/l)
kristálycukor (fehér cukor)	766,00	786,00	893,2
finomított napraforgó étolaj	232,25	241,25	749,9
búza finomliszt BL 55	409,00	416,00	996,5
tehéntej 2,8 %	114,00	178,00	244,7
friss tojás	40,76	47,02	61,91

- [4] A felperes az ellenőrzés napján az érintett hatósági áras termékekből legalább akkora mennyiséggel rendelkezett, ami megfelelt a 2021., illetve a 2022. évi a hét adott napjára vonatkozó átlagos értékesített mennyiségnek, valamint minden fogyasztó hozzájutott az érintett hatósági áras termékhez.

- [5] Az árstop miatt a felperes kristálycukor beszállító partnerei előre az általuk meghatározott mennyiséget szállítják a felperes raktáraiba, a felperesnek nincs lehetősége további mennyiséget biztosító rendelés leadására.

Az alperes döntése

- [6] Az alperes a 2023. május 9-én kelt BK/FGYV/00142-6/2023. ügyiratszámú határozatával a felperes terhére 2.200.000 forint fogyasztóvédelmi bírságot szabott ki. Ezen túlmenően a felperest kötelezte arra, hogy az Árrendelet 1. és 2. mellékletében felsorolt, a perrel érintett termékeket az érintett kereskedelmi egységében forgalmazza és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó 2021., illetve 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiségben árusítsa.
- [7] Döntése érdemét az Árrendelet 2. § (1) bekezdés b) pontjára, 2/A. § (1) bekezdés b) pontjára, 3. § (2) bekezdés a) pontjára, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) 47. § (1) bekezdés c), i) pontjaira, (5) bekezdésére, 47/C. § (1) bekezdés a) pontjára, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) 10. § (1) bekezdésére alapította.
- [8] Határozata indokolásában az Árrendelet szerinti szabályszegés alapjaként arra hivatkozott, hogy a felperes – az adatszolgáltatása szerint – nem tett eleget a 2021. október 15-én forgalmazott kristálycukor, búza finomliszt BL55, finomított napraforgó étolaj, UHT 2,8 % zsírtartalmú tehéntej, valamint a 2022. szeptember 30-án forgalmazott friss tojás termékkörök esetében annak a kötelezettségének, hogy naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó 2021., illetve 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiségnek megfelelő mennyiséget forgalmazza, árusítsa. A felperes ezzel megsértette az Árrendelet 2. § (1) bekezdés b) pontjában, valamint 2/A. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltakat. Az alperes nem fogadta el a felperes azon érvelését, hogy az Árrendeletben előírt mennyiség tartása megvalósul azáltal, hogy a termékek – a vásárlók részére történő kihelyezése miatt – folyamatosan elérhetőek és az eladótérben áruhiány nem keletkezik. A vonatkozó jogszabály értelmezése tekintetében nem a felperes álláspontja és üzleti szempontjai irányadóak, hanem a norma tartalma. A jogszabály szövege a vállalkozás kötelezettségeként állapítja meg az Árrendeletben szabályozott termékkörökből a hét adott napjára vonatkozó 2021. és 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél az adott üzletben készleten lévő mennyiség tartásának kötelezettségét és ennek a tartott készletnek az árusítását. Az Árrendelet értelmében tehát a kereskedő akkor jár el jogszerűen, ha az adott üzletre vonatkozó konkrét napi készleten lévő mennyiséget tartja, annak hiánya esetén a jogsértés megállapítható az Árrendelet 2. § (1) bekezdésében, valamint 2/A. § (1) bekezdésében foglaltak szerint.
- [9] Az alperes az ellenőrzés napján lévő készletmennyiségek vonatkozásában teljes egészében elfogadta a felperes által rendelkezésre bocsájtott adatokat. Hivatkozott arra, hogy amennyiben az adott napon nem áll rendelkezésre a vizsgált hatósági árképzéssel érintett termékekből az üzletben árusításra a napi kötelező mennyiségnek megfelelő készlet, akkor az Árrendelet szerinti kötelezettség sérül, függetlenül attól, hogy az adott termékből mennyi került értékesítésre. Ha nem így lenne, a jogalkotó nem határozott volna meg napi mennyiségi követelményt.
- [10] A fogyasztóvédelmi bírság vonatkozásában hivatkozott arra, hogy azt az Árrendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján kötelező kiszabni. A bírság mértékénél a jogsértéssel okozott hátrány és annak visszafordíthatósága tekintetében figyelembe vette, hogy a jogsértés vissza nem fordítható hátrányt okozott, tekintettel arra, hogy a felperes nem biztosította a 2021. évi átlagos napi készleten lévő mennyiséget 4 termékkörből, valamint a 2022. évi átlagos napi készleten lévő mennyiséget 1 termékkörből, azaz nem tett eleget forgalmazási és árusítási kötelezettségének, hátrányt okozva ezzel a fogyasztók vagyoni érdekeiben. Az átlagos napi készleten lévő mennyiség árusítása azt a célt szolgálja, hogy az érintett termékek – a hatósági ár bevezetését követően is – az adott napra vonatkozóan a megszokott kínálatban álljanak a

fogyasztók rendelkezésére. Ellenkező esetben a családok alapvető ellátása és – a helyettesítő termékek beszerzésével összefüggésben – vagyoni érdeke is sérül.

- [11] A jogsértéssel elért előny mértéke tekintetében nem merült fel releváns adat, így ennek értékelése nem volt lehetséges.
- [12] A jogsértéssel érintettek körének nagysága, illetve az érintett fogyasztók száma kapcsán, tekintettel a kereskedelmi egység elhelyezkedésére, megállapította, hogy a jogsértés a fogyasztók nagyobb körét érinthette.
- [13] A jogsértő állapot időtartama tekintetében megállapítást nyert, hogy a jogsértés bizonyíthatóan 2023. február 1-jén, az ellenőrzés napján állt fenn.
- [14] A jogsértő magatartás ismétlődése és gyakorisága során figyelembe vette, hogy a felperes a határozathozatal napjáig fogyasztóvédelmi rendelkezést tartalmazó jogszabályt már sértett meg.
- [15] Értékelte, hogy a jogsértés elkövetőjeként a felperes a helyszíni ellenőrzés, valamint az adatszolgáltatás során eljárást segítő, együttműködő magatartást tanúsított, a kért adatokat rendelkezésre bocsátotta.
- [16] A jogsértést elkövető gazdasági súlya tekintetében figyelembe vette, hogy a rendelkezésre álló pénzügyi adatokra és alkalmazotti létszámra tekintettel nagyobb mértékűnek számít.
- [17] A jogsértés jellege tekintetében figyelembe vette, hogy a felperes a feltárt jogsértés révén olyan – alapvető élelmiszereket érintő – jogszabály által előírt kötelezettségeket sértett meg, amelyeknek megtartásra valamennyi fogyasztónak elemi érdeke.
- [18] A jogsértés súlya tekintetében értékelte, hogy az elkövetett jogsértés nagyobb mértékű. A jogsértő magatartás kiterjedtsége tekintetében értékelte, hogy bizonyíthatóan a felperes érintett üzletében valósult meg a jogsértés. Értékelte, hogy a felperesnek a fogyasztó által elszenvedett kár csökkentésére irányuló intézkedést nem állt módjában eszközölni tekintettel a jogsértés befejezett jellegére.
- [19] A jogsértéssel elért pénzügyi előny tekintetében nem merült fel releváns adat, értékelése nem volt lehetséges.
- [20] A jogsértéssel érintett áru értéke tekintetében nem merült fel releváns adat, így ennek értékelése nem volt lehetséges. A vállalkozással szemben feltárt jogsértés nem határon átnyúló jellegű, így más tagállamokban kiszabott szankciók jelen esetben nem relevánsak. Egyéb enyhítő vagy súlyosító körülmény tekintetében nem merült fel releváns adat, így ezek értékelése nem volt lehetséges. Értékelte a hátrány megelőzésével, elhárításával kapcsolatosan, hogy a jogsértés elkövetőjeként a felperes a jogsértés visszafordíthatatlansága miatt, a jogszabályban meghatározott kötelezettségének nem tett eleget. Figyelembe vette továbbá, hogy a Kormány a magyar családok védelmének érdekében alkotta meg az Árrendeletet és rendelkezései értelmében az alapvető élelmiszerek esetében, a hatósági árak betartása mellett a megfelelő mennyiségek biztosítása is kiemelten fontos szempont a fogyasztók számára. Az Árrendelet betartása olyan működési feltétel, amelynek betartása a kereskedőt a többi fogyasztóvédelmi szabály betartásához hasonlóan terheli.

A felek álláspontja

[21] *A kereseti kérelem*

[22] A felperes az alperes határozatával szemben keresetet terjesztett elő, amelyben kérte annak megsemmisítését.

[23] A kereseti kérelme indokolásában hivatkozott arra, hogy az Árrendelet 2. § (1) bekezdése és 2/A. § (1) bekezdése nem határozta meg, hogy mit ért árusítási kötelezettség alatt. A szigorú nyelvtani értelmezés alapján arra a helytelen következtetésre lehetne jutni, hogy a jogszabály előírása szerint a teljes 2021/2022. évi készletmennyiséget ki kell helyeznie a kereskedőnek az eladótérbe és eladásra fel kell kínálnia, vagy a legszűkebb értelmezés szerint akár el is kell adnia. Álláspontja szerint, amit a kereskedő árusít, az az eladótérben a polcon van, a további mennyiség a raktárkészlet. A raktárkészletet soha, semmilyen vállalkozás nem kínálja eladásra, az üzlet raktárába a vevők nem mehetnek be. A 2021/2022. évi készlet (értékesített mennyiséggel csökkentett része) is a raktárban volt, azt sem árusította a felperes, hanem az üzletben raktározta azért, hogy a vevők részére a polcon a töltés folyamatos lehessen és a következő napokban is ki tudja elégíteni a vásárlói igényeket, ugyanis nyilvánvalóan nem életszerű, hogy minden terméket naponta szállítson a kereskedő az üzleteibe. A fentiekkel arra kíván rámutatni, hogy a jogszabályi rendelkezés önmagában ellentmondásos. Árusítási (eladótérbe kihelyezési, esetlegesen tényleges értékesítési) kötelezettséget ugyanis a vásárlói igényektől számos körülmény tekintetében független készletmennyiségre nem lehet előírni. A 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 szezonálitás; készletépítés.

[24] A hatósági áras szabályozás általi beavatkozás 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. Az ezen elveknek megfelelő értelmezés elfogadása a hatóság részéről (fogyasztói kereslet kielégítése) a jogalkotói cél elérését nem akadályozza. A jogszabályi rendelkezés önmagában is jelentős többletterher és a kereskedelem szabályozásától teljesen idegen magatartást ír elő. Álláspontja szerint a jogszabálynak a módosítást követően sem volt célja ilyen általános ellátási/szolgáltatási kötelezettség bevezetése, a cél az volt, hogy a kereskedők a hatósági árat előíró szabályok érvényesülését a fogyasztói igények maradéktalan kielégítésével biztosítsák. A szükség szerinti kétszeres mennyiség előírása a 2023. január 12-én hatályba lépett jogszabály módosítással is ezt az érvelést támasztja alá. Amennyiben bármely oknál fogva a kereskedő 2021/2022. évi készlete alacsony volt és az annak megfelelő mennyiség értékesítése az ellenőrzés napján nem elégíti ki a fogyasztói igényeket, a kereskedő köteles „szükség szerint” a készletadatok kétszeres mennyiségét is biztosítani. A jogalkotó célja szerint a fogyasztói igény kell, hogy a fókuszban álljon, a kereskedőnek minden esetben a ténylegesen jelentkező fogyasztói igényeket kell kielégítenie. Ebből a jogszabály szerkezete alapján is az következik, hogy az egyszeres készletmennyiség árusítására vonatkozó kötelezettség is a fogyasztói igények kielégítésének céljával teljesítendő. Tehát amennyiben a kereskedő minden fogyasztói igényt kielégít, volt zárókészlete a termékből, akkor nem volt szükség további mennyiség árusítására. Mi indokolná egyébként azt a különbségtételt, hogy az egyszeres mennyiséget a fogyasztói igényektől függetlenül, a kétszereset pedig szükség esetén kell árusítani.

- [25] Hivatkozott a Kormány 2023. február 3-i sajtótájékoztatójára, miszerint „az alapvető élelmiszerek áraira vonatkozó előírásokban a szabályok azért vannak, hogy senkinek ne üres kosárral kelljen hazamennie”. Ez teljesen egybevág azzal az értelmezéssel, hogy a fogyasztói igények maradéktalan kiszolgálása a kereskedők kötelezettsége, ami esetében az ellenőrzés napján maradéktalanul megvalósult, ugyanis minden termékből volt zárókészleten, tehát a fogyasztók nem távoztak „üres kosárral”. A Kormány által közzétett, az Alaptörvénnyel is összhangban álló, a jogalkotói célt és a teljesülése érdekében teljesítendő kereskedői kötelezettséget egyértelműen megfogalmazó értelmezésből kell kiindulni és tényleges jogsértést az árusítási kötelezettség nemteljesítéséből fakadóan csak akkor lehet megállapítani, ha a vásárlói igények bizonyíthatóan nem kerültek kielégítésre a kereskedő által, a vásárlóknak üres kosárral kellett hazamenniük. A jelen ügyben ilyen nem volt.
- [26] Hivatkozott arra is, hogy az Árrendelet 2. § (1) bekezdés b) pontja, valamint 2/A. § (1) bekezdés b) pontja sérti a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (5) bekezdés a) pontjában foglaltakat, amely szerint a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály ne tartalmazzon indokolatlanul olyan rendelkezést, amely a szabályozási cél eléréséhez nem feltétlenül szükséges. Álláspontja szerint tehát nem állapítható meg jogsértés abban az esetben, ha vásárlói igények kielégítéséhez szükséges készletet árusította (eladótérbe kihelyezte és eladásra kínálta), az Árrendelet által előírt árusítási kötelezettségnek ezáltal eleget tett, irreleváns a jogszabály jogalkotói célt szem előtt tartó helyes értelmezés esetén, hogy a raktárban a tényleges fogyasztói igényektől függetlenül hányszoros mennyiség állt vagy nem állt még rendelkezésre az érintett termékekből.
- [27] A keresetében részletesen kimunkálta, hogy a perrel érintett egyes termékekből az adott napon mekkora volt az árukészlet, ebből egyértelműen megállapítható, hogy a vásárlói igényeket maradéktalanul kielégítette. Az értelmezését támasztja alá más hatóságok ellenőrzési gyakorlata is. Más kormányhivatalok elfogadták a felperes érvelését és jogszabályi értelmezését, szankció kiszabása nélkül lezárták az eljárást, elfogadták azt az érvelést, hogy amennyiben a fogyasztói igényeket kielégítették, akkor nem sérült a fogyasztók érdeke, és megvalósult a jogalkotói cél. Nem állapítottak meg jogsértést akkor sem, ha a fogyasztói igényektől függetlenül 2021/2022. évi átlag készletmennyiséget a felperes nem tudta igazolni, de zárókészlettel és az értékesített mennyiségekkel igazolta a vásárlói igények kielégítését, az árusítási kötelezettség teljesítését.
- [28] Hivatkozott arra is, hogy az extra mennyiségek beszerzése nehézségekbe ütközik.
- [29] Utalt továbbá arra is, hogy az áruházak területe véges, tehát azért, mert – bármely oknál fogva – a 2021/2022. bázisévekben 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 (amelyek területe nem lett nagyobb), hanem továbbra is a bő termékválaszték miatt keres fel pl. egy szupermarket áruházat. Számos esetben a kereskedő összesség szinten rendelkezik a referenciaévek átlag készletmennyiségével, a vizsgált időszakban is, de üzleteiben nem tudja a szintén véletlenszerűen alakult korábbi mennyiségeknek megfelelően leosztani a termékeket, tárolási kapacitás hiányában, tekintettel arra, hogy egyéb – valós vásárlói igényeket kielégítő és nem csak a raktárban álló – termékek tárolására szükséges a korábbi hely.
- [30] *Az alperes védekezése*

- [31] Az alperes a határozatában foglalt indokokkal egyezően kérte a felperes keresetének elutasítását.
- [32] Hivatkozott a Kúria Kfv.I.37.861/2022/8. számú ítéletére is, mely elvi döntés tartalma szerint az Árrendelet 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 nyitvatartás minden napján meg kell felelnie. Az Árrendelet kógens rendelkezése értelmében a jogsértés – önhibára tekintet nélkül – megvalósult azáltal, hogy a felperes nem tett eleget az Árrendeletben foglalt készletmennyiség tartási kötelezettségének, továbbá a jogsértés szempontjából nem releváns milyen okból nem tett eleget a jogszabályban foglalt kötelezettségének, az a tényállás tekintetében változást nem eredményez, ugyanis az Árrendeletben foglaltak betartásáért objektív felelősséggel tartozik. Ezt támasztja alá a Kúria Kfv.III.37.863/2022/7. számú ítélete (Megjelent: BH2023. 202.) is, amely értelmében a közigazgatási jogi felelősség körében elterjedt objektív felelősség jellemzője, hogy a szabályszegő magatartáshoz fűzi a jogkövetkezményt, függetlenül a szabályszegő vétkességétől vagy felróhatóságától. A közigazgatási jogszabályok megszegése önmagában a jogellenességre tekintettel jogkövetkezményt von maga után. Ebben az esetben a szubjektív elemeket a jogsértés megállapításához vizsgálni nem is kell, mivel a jog által védett közösségi érdeknek – a perbeli esetben a fogyasztói társadalom védelmének – a jogalkotó olyan jelentőséget tulajdonít, hogy az a jogsértő vétkességétől vagy felróhatóságától függetlenül védendő. A Kúria szerint egyrészt a piaci rendellenességek káros hatásainak megelőzése, másrészt a fogyasztók fokozott védelme mint közérdek miatt a vizsgált jogszabályi rendelkezések az objektív felelősségi formát állapítják meg. A kereskedő – felróhatóságtól függetlenül – köteles a hatósági áras termékekből az Árrendeletben meghatározott árumennyiséget biztosítani.

Releváns alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések

[33] **Alaptörvény**

B) cikk (Alapvetés)

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

M) cikk (Alapvetés)

(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 (Alapvetés)

(3) Jogszabály **nem** lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.

I. cikk (Szabadság és felelősség)

(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 (Szabadság és felelősség)

(1) Mindenkinnek 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 (A Kormány)

(4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.

51. cikk (A veszélyhelyzet)

(1) A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki.

(2) A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki.

(3) A Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbíthatja, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.

(4) A (3) bekezdés szerinti felhatalmazásról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.

52. cikk (A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok)

(1) Különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel.

(2) Különleges 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.

(3) A Kormány különleges jogrend idején köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés folyamatos működését szavatolja.

(4) Különleges jogrend idején az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. A Kormány különleges jogrendben köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Alkotmánybíróság folyamatos működését szavatolja.

(5) A különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.

53. cikk (A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok)

(1) A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(2) A Kormány a különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletről folyamatosan tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát.

(3) Az Országgyűlés a Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendeletet hatályon kívül helyezheti. A hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja. A Kormány az így megalkotott rendeletről és megalkotásának indokairól haladéktalanul tájékoztatja a köztársasági elnököt, az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát.

(4) A különleges jogrendet a különleges jogrend kihirdetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.

(5) A Kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.

[34] A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö., hatályos: 2022. november 1-jétől)

- a) a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően,
- b) hadiállapot idején,
- c) szükségállapot idején,
- d) veszélyhelyzet idején

az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét

- a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,
- b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,
- c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,
- d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,
- e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő,
- f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,
- g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja.

(3) A Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

(4) A Kormány az (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a (3) bekezdésben foglaltak sérelme nélkül – kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.

81. §

(1) Különleges jogrendben a 80. § (3) bekezdése szerinti célok érdekében az alapvető jogok korlátozására kizárólag a különleges jogrendet kiváltó eseményhez igazodó feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor.

(2) Különleges jogrendben az alapvető jogok felfüggesztésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapvető jogok (1) bekezdés szerinti korlátozása a 80. § (3) bekezdése szerinti cél érdekében nem elégséges, és a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása más módon nem garantálható.

(3) Az alapvető jogok korlátozásával és felfüggesztésével összefüggő, (1) és (2) bekezdés szerinti követelményektől eltérni nem lehet, azok érvényesülését a Kormány folyamatosan biztosítani köteles. Ha az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének (1) és (2) bekezdés szerinti feltételei nem állnak fenn, a Kormány haladéktalanul köteles gondoskodni az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének megszüntetéséről.

[35] Árrendelet (perben alkalmazandó rendelkezései)

A Kormány

az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára,
a 6. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján,
az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

2. §

(1) A kereskedő köteles az 1. melléklet szerinti, 2021. október 15. napján forgalmazott termékek
a) forgalmazására,
b) vonatkozásában naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására, és
c) készletét – szükség esetén a b) pont szerinti mennyiség kétszeresének mértékéig – és a vásárlók számára történő kihelyezését olyan mennyiségben biztosítani, hogy az a vásárlók kiszolgálására – áruhiány elkerülésével – folyamatosan elegendő legyen.

2/A. §

(1) A kereskedő köteles a 2. melléklet szerinti, 2022. szeptember 30. napján forgalmazott termékek

a) forgalmazására,
b) vonatkozásában naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására,
c) készletét – szükség esetén a b) pont szerinti mennyiség kétszeresének mértékéig – és a vásárlók számára történő kihelyezését olyan mennyiségben biztosítani, hogy az a vásárlók kiszolgálására – áruhiány elkerülésével – folyamatosan elegendő legyen.

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 [Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény] 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.

1. melléklet a 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelethez

Hatósági áras termékek

	Megnevezés
1.	kristálycukor (fehér cukor)
2.	búza finomliszt BL 55
3.	finomított napraforgó étolaj
4.	házi sertés comb (ideértve a csontos, bőrös, filézett, darabolt, szeletelt vagy darált formában, akár előrecsomagolva, akár anélkül történő értékesítést is, frissen, hűtve, fagyasztva)
5.	csirkemell, csirkefarhát – hát, egyben vagy külön far és szárnyvég (ideértve a csontos, bőrös, filézett, darabolt, szeletelt vagy darált formában, akár előrecsomagolva, akár anélkül történő értékesítést is, frissen, hűtve, fagyasztva)
6.	ultra magas hőmérsékleten hőkezelt, 2,8% tömegszázalék zsírtartalmú tehéntej

2. melléklet a 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelethez

Hatósági áras termékek

1.	Megnevezés
2.	Friss tojás, héjában a Gallus domesticus fajhoz tartozó szárnyasokból (kivéve a keltetésre szánt, megtermékenyített tojás)
3.	Étkezési burgonya, kivéve újbungonya

A bíróság álláspontja az ügy érdemében – az Árrendelet 2. § (1) bekezdés és 2/A. § (1) bekezdés „[a kereskedőnél készleten lévő]” szövegfordulata alaptörvény-ellenessége

- [36] *Szükségtelen és aránytalan korlátozás [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, M) cikk (2) bekezdése, T) cikk (3) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, 15. cikk (4) bekezdése]*
- [37] A bíróság előjáróban kiemeli: az Árrendelet 2. § (1) bekezdésébe, 2/A. § (1) bekezdésébe 2022. november 10-től került be a „[a kereskedőnél készleten lévő]” szövegfordulata, amely tartalmában teljes mértékben megegyezik a 2023. január 12-től 2023. július 31-ig hatályban volt 2. § (1) bekezdés b) pontjában és 2/A. § (1) bekezdés b) pontjában lévő rendelkezéssel.
- [38] A minősített időszaki helyzetek, a különleges jogrend Alaptörvényben való szabályozásának indoka az, hogy e rendelkezések magától az Alaptörvénytől engednek eltérést, azaz a különleges jogrendben felfüggeszthetők vagy korlátozhatóak az alkotmányos „klasszikus” alapelvek, s ilyen időszakokban akár a békeidőszaki szabályoktól eltérő mértékben is korlátozható vagy felfüggeszthető az alapvető jogok gyakorlása [ugyanakkor egyes alapvető jogok (pl. az élet vagy az emberi méltóság) ezekben az esetekben is érinthetetlenek], illetve eltérést enged az államszervezet működésének szabályaitól, a hatalommegosztás elvétől (különleges hatáskörök konstituálása által) és békében nem alkalmazott többletkötelezettségek bevezetésére is sor kerülhet. A különleges jogrendi szabályok alkalmazásának nélkülözhetetlen feltétele, hogy a „jelenség”, „válsághelyzet” valamilyen védett értéket, célt (élet, vagyon, állam, alkotmányos rend stb.) sért vagy veszélyeztet, azaz szükséges az állami beavatkozás, ugyanakkor lényeges specialitás a különleges jogrendnek az *ultima ratio* jellege; ugyanis alkalmazására elméletileg – utolsó eszközként – akkor kerülhet sor, ha a hagyományos, békeidőbeli intézkedések és korlátozási lehetőségek már nem elégségesek. A különleges helyzetek veszélyeztethetik a demokratikus intézményrendszer alkotmány általi meghatározottságát, azaz az alkotmányos demokráciát. Ezért szükségessé válhat olyan szabályok létrehozása, illetve alkalmazása, amelyek a hatékonyság érdekében lazítanak az alkotmányos kötöttségeken, egyúttal védelmet is nyújtanak a hatalommal való visszaélésekkel szemben.
- [39] Az Alaptörvény alapján valamennyi különleges jogrendben azonos módon korlátozhatja az alapvető jogokat, azaz különleges jogrend idején hozott döntések felfüggeszthetik egyes törvények alkalmazását, illetve eltérhetnek a törvényi rendelkezésektől, azonban ezen intézkedéseknek is van két korlátja: egyrészt hogy a sarkalatos törvényben foglalt keretek között lehet intézkedést tenni, illetve jogszabályt alkotni, másrészt az alkotmányosság minimumának ekkor is érvényesülnie kell. A különleges jogrend tehát az alkotmányos szabályozás speciális, különös része, a békétől, az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga.
- [40] A különleges jogrendre vonatkozó szabályokat szerkezetileg az alkotmányozó hatalom elkülönített részben rendelte – mint sajátos egység – összegezni, az Alaptörvény „A különleges jogrend” megnevezésű részében, amely 48-56. cikkben tartalmaz különféle részletszabályokat: háromféle különleges helyzetet jelöl ki a jogalkotó, s vannak közös minimum szabályai is e

különleges jogrendeknek. A különleges helyzetekből adódóan a jogrend típusa más és más: hadiállapot (49. cikk), szükségállapot (50. cikk) és veszélyhelyzet (51. cikk).

- [41] Az Alaptörvény 52. cikke az 51. cikke szerinti veszélyhelyzetre is előír különös szabályokat. A legfontosabb követelmény, hogy nem függeszthető fel az Alaptörvény hatálya, valamint az Alkotmánybíróság működése sem, egyébiránt pedig az alapvető jogok tekintetében konstruál elemi követelményeket (fel nem függeszthető, nem korlátozható abszolút alapjogok kategóriája). Az Alkotmánybíróság a minősített helyzetekben is jogosult a meghozott normák alkotmányosságát vizsgálni, ugyanakkor ez esetben nem az általános szabályok szerint jár el mérlegelése során, hanem a különleges időszakra vonatkozó különös rendelkezések képezik a mérce alapját. Az Alkotmánybíróság működése egyrészt megtestesíti az alkotmányosság iránti igényt, másrészt a hatalomkoncentráció megakadályozásának eszköze (kontroll funkció), mivel vizsgálhatja, ezáltal ellensúlyozhatja a hatalmat gyakorló szerv aktusait.
- [42] Az Alaptörvényben rögzített különleges jogrendek bevezetése több vonatkozásában gyakorolhat hatást az alapjogok védelmére, ugyanis az Alaptörvény által kijelölt egyes alapjogok gyakorlásának lehetősége korlátozás alá eshet különleges jogrendben, s teleologikus módon az Alaptörvény tételesen is rögzíti, hogy az abszolút védelmet élvező jogok [a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok] kivételével az egyes alapjogok gyakorlása felfüggeszthető. Ennek megfelelően a különleges jogrendben hozott jogszabályi rendelkezések időszakosan, a különleges jogrend időtartamára korlátozhatják meghatározott alapjogok gyakorlását, ugyanakkor a korlátozásnak is ki kell állnia az arányosság próbáját: olyan alapjog korlátozás tehát, amely nincs összefüggésben a különleges jogrend elrendelésének alapjául szolgáló legitim célkitűzéssel, a védett értékkel, nem bizonyulhat alkotmányosnak.
- [43] Az Alaptörvény előírásai szerint különleges jogrendben az igazolt, alkotmányosan elfogadható alapjog-korlátozás mértéke is változhat, különleges jogrendben az I. cikk (3) bekezdésben foglalt mértéken túl is lehetséges az alapvető jogok korlátozása, vagyis az Alaptörvény felhatalmazást ad olyan korlátozásra is, amely nem különleges jogrendi időszakban egyébként az arányossági teszt alkalmazásával túlzónak, vagy aránytalannak bizonyulna. Ezzel összefüggésben azonban muszáj rámutatni arra is, hogy az alkotmányozó hatalom ezzel a rendelkezéssel nem adott korlátok nélküli felhatalmazást az alapjog-korlátozásokra. A különleges jogrendben bevezetett túlzó (ami egyébként nem állná ki a szükségesség próbáját) vagy aránytalan (ami az arányossági vizsgálati lépcsőben nem bizonyulna megfelelőnek) korlátozásnak is közvetlen összefüggésben kell lennie a korlátozás (különleges jogrend elrendelésével összhangban lévő) legitim céljával, és nem érintheti az alapjog lényeges tartalmát, azaz az alaptörvényi rendelkezés arra szólít fel, hogy az arányossági tesztet különleges jogrendben annak kontextusában kell értelmezni.
- [44] Az Alaptörvény teleologikus értelmezéséből az következik, hogy bár a rendkívüli helyzet rendkívüli intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, az alkotmányozónak nem volt célja a különleges jogrendi jogalkotót felhatalmazni sem arra, hogy a veszély leküzdésével össze nem függő alapjogkorlátozást vezessen be, sem arra, hogy egyes alapjogokat jobban korlátozzon, mint amennyire a rendkívüli körülmény indokolja. A korlátlan vagy korlátozhatatlan hatalom eleve ellentétes az Alaptörvény szellemiségével, még különleges jogrend idején is. Az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy a veszélyhelyzet idején akár az összes alapjog automatikusan felfüggeszthető lenne, az emberi élet és a méltósághoz való jog, a kínzás tilalma és a büntetőjogi garanciák kivételével [15/2021. (V. 13.) AB határozat].

- [45] A szabályozással kapcsolatos garanciális szabály, hogy a Kormány által hozott veszélyhelyzeti intézkedéseket erre irányuló indítvány esetén az Alkotmánybíróság köteles felülvizsgálni. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzeti jogszabályok alkotmányossági vizsgálata során kialakított gyakorlata alapján a rendes jogrendi mértékén túl korlátozható alapjogokkal kapcsolatban azt vizsgálja, hogy az alkotmánybírási indítványban kifogásolt intézkedéssel
- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
 - az alapjog-korlátozásnak van-e legitim célja, és a legitim cél a különleges jogrendet kiváltó esemény vagy ezek következményei megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kapcsolódik-e,
 - az alapjog-korlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére,
 - az alapjog-korlátozás arányossága megállapítható-e, ennek keretében pedig azt is, hogy – az Alaptörvény 51. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel – a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról. (lásd Kovács Ildikó: Az állam gazdasági szférába való beavatkozási lehetőségeinek jellemzői az Alaptörvény tükrében, Doktori értekezés, témavezető: Dr. habil. Tilk Péter, 2022., Pécs)
- [46] A veszélyhelyzet tényállásának megállapítása, így a veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult, továbbá a szükséges intézkedések meghozatala, a rendkívül intézkedések bevezetésének és végrehajtásának irányítása egyaránt a Kormány hatáskörébe tartozik, ennek keretében a Kormány e tekintetben is rendeleti úton térhet el a törvényi szabályoktól.
- [47] A szomszédban dúló orosz-ukrán háború humanitárius és gazdasági tapasztalatai szükségessé tették az alkotmányozó számára, hogy az Alaptörvény tizedik módosításával kibővítse a veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségét a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetkörüvel, amennyiben annak Magyarországra is kiható súlyos következményei vannak. Ennek indoka, hogy az orosz-ukrán háború a második világháború óta nem tapasztalt humanitárius helyzetet eredményezett, és megváltoztatta az európai gazdasági helyzetet is. A humanitárius katasztrófa kezeléséhez és az ártrendező, nemzetközi, gazdasági változások következményeinek kivédéséhez Hazánknek biztosítania kell a hatékony, gyors nemzeti válaszok kialakításának lehetőségét. Magyarország felelőssége a háború elől menekülők ellátása, a háború miatt gazdasági károk minimalizálása, valamint az, hogy a magyar embereket a lehető legteljesebb mértékben megvédje a gazdasági téren jelentkező káros hatásoktól (Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása végső előterjesztői indokolása – 2022. május 24.).
- [48] Az Árrendelet kihirdetésekor hatályban volt a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet, a veszélyhelyzet 2020. november 4-től 2022. október 31-ig volt hatályban.
- [49] Szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Felhatalmazási tv.) 3. § 13. pontja alapján az Országgyűlés jóváhagyta az Árrendeletet a 2022. október 31-én hatályos szöveggel, a KR2.-ben [a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet] foglalt eltérésekkel újból hatályba léptette, ezáltal az Árrendelet hatályvesztéséhez köthető joghatások nem álltak be, és az folytonosan alkalmazandó tovább akként, hogy a veszélyhelyzet alatt 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. rendelet [a továbbiakban: 424/2022. (X. 28.)

Korm. rendelet] szerinti veszélyhelyzetet is érteni kell.

- [50] Az Árrendelet 2022. november 9-ig hatályos rendelkezései értelmében a kereskedő a *2021. évi átlagos napi mennyiség árusítására volt köteles* [lásd: Árrendelet 2022. november 9-ig hatályban volt 2. § (1) bekezdése]. E jogszabályhely és az Alaptörvény 28. cikk értelmezési szabálya alapján kialakult bírói gyakorlat szerint az Árrendelet az értékesített mennyiség szerinti fogyasztói érdekeket kívánta védeni. A kereskedő akkora mennyiséget volt köteles árusítani vagy a vásárlók rendelkezésére bocsátani az ellenőrzés napján, amennyit 2021. évben az adott napon átlagosan értékesített az adott termékekből. Az Árrendelet 2. § (1) bekezdését úgy kellett értelmezni, hogy a kereskedő az ellenőrzés napján, az ellenőrzött termékekből annyit volt köteles árusítani – azaz a vásárlók rendelkezésére bocsátani, eladni, eladásra kínálni – amennyit az adott termékből 2021. évben az adott napon átlagosan értékesített. A bírói gyakorlat nem fogadta el azt a hatósági jogértelmezést, amely az átlagos napi mennyiség árusítása alatt a *készleten lévő mennyiség árusítását* értette és ezzel kapcsolatban kiemelte: ha többet kell rendelkezésre tartani, mint amennyi a tényleges fogyasztói kereslet, az már a jogszabályi kötelezettségen túlmutató, konkrét cél nélküli jogalkalmazói elvárás. Nem megállapítható ugyanis, hogy a hatósági értelmezés szerint mi az a konkrét cél, amely indokolja, hogy a vállalkozás nagyobb mennyiségű terméket tartson készleten, mint amelyet 2021. évben ugyanazon a napon értékesített. Az Árrendelet 2022. november 9-ig hatályos 2. § (1) bekezdése alapján a jogalkotói cél az volt, hogy „senkinek ne kelljen üres kosárral hazamennie”.
- [51] Az Árrendelet a 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 nyitvatartás minden napján meg kell felelni. A hatósági áras termék forgalmazási és árusítási kötelezettsége megsértésének nem fogalmi eleme a kötelezettség 2022. február 1-jétől huzamos időn át való megszegése, a jogsértés huzamosabb időszak vizsgálata nélkül is megállapítható. A fogyasztóvédelmi ellenőrzés megállapításai és az abból levont következmények jogszerűsége bíróság általi megítélésénél a vizsgálat minden releváns bizonyítékát az értékelés körébe kell vonni. (Kúria Kfv.I.37.861/2022/8. számú ítélete)
- [52] A jogalkotó a kialakult bírói gyakorlatot nem fogadta el és az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 451/2022. (XI. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr.) 3. § a) pontjával 2022. november 10-től hatályosan akként módosította az Árrendelet 2. § (1) bekezdését, hogy az „átlagos napi mennyiség” szövegrész helyébe az „átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség” szöveg lépett, valamint a 2., 4. §-ával ugyanezt a rendelkezést vezette be az új termékörökre (friss tojás, étkezési burgonya) is.
- [53] A Módr. preambulumban már hivatkozott a Vbő. 80-81. §-aira is.
- [54] Az Árrendelet 2022. november 10-től hatályos módosítása mögött nincs gazdaságossági megfontolás a jogalkotó részéről, ugyanis olyan elvárásokat támaszt (a „készleten lévő” hatósági áras termékek árusítási volumene kapcsán), amelyek nem támaszthatóak alá közérdekű céllal. A jogalkotói cél elérhető volt a *2021. évi átlagos napi mennyiség árusítási kötelezettség* előírásával, ezért az Árrendelet 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. A jogalkotónak az Árrendelet előírásával az volt a célja, hogy a vásárlói igények meghatározott termékkörök esetében kielégítésre kerüljenek, ez az átlagos napi mennyiség árusítási kötelezettséggel elérhető volt, szükségtelen

volt a 2022. november 10-től hatályos jogszabályi kötelezés.

- [55] Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés első mondata a munka, a foglalkozás és a vállalkozás jogát rögzíti, amelyek második generációs alapjogok, és a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesülnek az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ugyanakkor azt az elvárást támasztják a jogalkotóval szemben, hogy olyan rezsimet alakítson ki, amelyben lehetővé válik e jogok érvényesülése. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert vállalkozáshoz való jog védelmi köre kiterjed a vállalkozó piacra lépése mellett az üzleti tevékenység folytatására is. A vállalkozáshoz való jog tehát nem csak a vállalkozás megkezdését védi, hanem a már megkezdett vállalkozási tevékenységet is oltalomban részesíti.
- [56] Az Árrendelet 2022. november 10-től hatályos, 2021., illetve 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására kötelezése egyértelműen az üzleti tevékenység folytatását érinti, ezért e rendelkezés érinti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való jogot. A vállalkozáshoz való jogot az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése oltalmazza. Az Árrendelet 2022. november 10-től hatályos, 2021., illetve 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására kötelezés érinti az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozás szabadságát és (2) bekezdése szerinti szerződési szabadságot is, ugyanis a vállalkozónak kötelezővé teszi meghatározott termékkörök esetében a meghatározott mennyiségben történő árusítást. A szerződési szabadság az egyén joga, amely biztosítja számára a gazdasági életben való részvételt. Ezt a szabadságot az Alkotmánybíróság Alaptörvényben biztosított jogként kezeli. [lásd 8/2014. (III. 20.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 22/2018. (XI. 20.) AB határozat]
- [57] A Magyar Nemzeti Bank közgazdasági előrejelzéssel és elemzéssel foglalkozó igazgatóságának vezetője (Balatoni András) 2022. december 16-án publikált tanulmánya (<https://www.mnb.hu/letoltes/balatoni-andras-arsapkak-es-inflacio-mit-uzen-a-mult-es-mit-mutat-a-jelen.pdf>) szerint az élelmiszerekre kivetett ársapkák a teljes fogyasztói kosár 2,4 %-ára vonatkoznak. Az árstopoknak volt egy közvetlen hatása, ami az adott élelmiszer árának rögzítésén keresztül mérsékelte az inflációt. Az ársapkák fennmaradásával azonban szinte azonnal életbe lépnek olyan piaci mechanizmusok, amelyek más termékek árának emelkedéséhez vezetnek. Mivel az élelmiszerek súlya a kosáron belül mintegy 20%, ezért a kereskedők számára rendkívül nagy tér nyílt az alkalmazkodásra. Az élelmiszer-árstopok nem mérsékeltek a helyettesítő termékek inflációját. A rögzített árú termékek esetében elmaradt áremelkedéseket a kereskedők teljes egészében áthárították más termékekre. Az élelmiszerárstop hatálya alá tartozó termékek ára valóban alacsony Magyarországon, de az adatok azt mutatják, hogy az itt elmaradó áremelkedést a termelők és kereskedők részben a helyettesítő termékekre hárították át. A magyar élelmiszer-infláció majdnem minden alcsoportban Európa legmagasabbja, több esetben jelentősen is (pl. tejtermékek, kenyér és tészták) meghaladva a V3-k értékeit (a másik három visegrádi ország: Csehország, Lengyelország és Szlovákia). Ezen hatáshoz adódott hozzá az árfolyam-leértékelődés importár-növelő hatása. Ráadásul egyes élelmiszeripari szegmensekben az ellátási láncokban kialakuló tartós zavarok (pl. tejipari termékek) tovább növelték az árnyomást, ezzel egyes termékkörök (pl. sajtok, túró) jelentős versenyhátrányba kerültek a nemzetközi piacokon. Az ársapka által nem érintett termékeknel bekövetkezett áremelkedés kioltotta az 1,2 százalékpontos technikai inflációcsökkentő hatását az intézkedésnek. Az árstop által nem érintett termékek magasabb átárazásának és a kialakuló nagyobb élelmiszer inflációnak tovagyrúzó hatása is voltak. A piaci szolgáltatásokon belül az év eleje óta az étkezéshez kötődő szolgáltatások árai emelkedtek a legnagyobb mértékben. Az éttermek, büfék a hatósági áras termékeket is nagybani piaci áron vásárolták, és egyben hatott rájuk a többi termékre áthárított áremelés is. Becslésük szerint ezen alapanyag-áremelkedés

áthárításának szolgáltatások áraiban való megjelenése további mintegy 0,2-0,4 százalékponttal emelhetette a fogyasztói árakat. A szerző összegzőképpen megállapította: az árbefagyasztások közvetlen inflációt csökkentő hatása rövid távon volt domináns, tartós fennmaradásukkal az inflációt növelő alkalmazkodási hatások egyre erősebbé váltak. Ezen utóbbi hatások nagysága 2022. végéhez közeledve elérhették a 3-4 százalékpontot. Kedvező fejlemény, hogy a benzinár-sapka kivezetésével a piaci verseny ismét erősödhet. Az élelmiszerek esetén is megfontolandó az ársapkák lehető legkorábbi kivezetése, mivel a piacok tartós torzulása a kiskereskedelmi árak növekedését, a hazai élelmiszeripar versenyképességének további csökkenését eredményezheti.

- [58] Az Árrendelet eredeti jogalkotói céljaként az árusítási kötelezettség mennyiségi aspektusát azért írták elő, hogy a kereskedők ne kerülhessék el a veszteséget azzal a gazdaságilag egyébként észszerű megoldással, hogy egyszerűen nem forgalmazzák azokat a termékeket, amelyeken a beszerzési ártól elszakított hatósági ár miatt veszteséget szenvednek el. Ehhez képest a raktárkészlet nagyságának előírása szükségtelen és aránytalan.
- [59] Az árakat a kereslet és a kínálat egymáshoz viszonyított alakulása határozza meg. Amennyiben a kereslet-kínálat egyensúlya megbomlik, ez az árak változásában is tükröződik. Amennyiben a piacon a kereslet meghaladja a kínálatot, azaz a piacon túlkereslet van, az árak növekednek. A megnövekedett keresletre a termelők a termelési kapacitásuk növekedésével reagálnak. Az alkalmazkodás során azonban pluszköltség keletkezik a vállalatnál, a kínálati kapacitások is végesek, melyek végül az árak emelkedését okozzák. A költségek megemelkedése – pl. alapanyagárak növekedése – feszültséget okoz a termelőnél. A megemelkedett költségeket a vállalat a profit rovására lenyelheti, vagy az árai emelésén keresztül tovább háríthatja a fogyasztók felé.
- [60] A fogyasztóiár-index az infláció általános mérőszáma. A fogyasztóiár-index egy átlagos háztartás által vásárolt termékekből és szolgáltatásokból álló fogyasztói kosár árváltozását méri. A fogyasztóiár-index sok egyedi megfigyelésen alapul, az egyik legjobb minőségű statisztikának tekinthető. A fogyasztóiár-index számításához szükséges adatok összegyűjtését, feldolgozását a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) végzi havi rendszerességgel. Az egyedi árváltozások méréséhez ún. reprezentánsokat határoznak meg, melyek a legfontosabb minőségi jellemzők által körülhatárolható termékek vagy szolgáltatások (pl. fehér kenyér, nem szeletelt; ásványvíz, szénsavas, 1,5 literes, eldobható műanyag palackban). Havonta kb. 1000 reprezentáns árát figyelik meg, melyek köre évente felülvizsgálatra kerül a vásárlói szokások változása miatt. (lásd Magyar Nemzeti Bank: Infláció, Oktatási füzetek 1. szám, 2016. május, szerkesztő: Hajnal Mihály és Várhegyi Judit, <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-oktatasi-fuzetek-inflacio-2016majus.pdf>)
- [61] Az infláció mértékét nem a készleten lévő mennyiség, hanem a kereslet-kínálati viszonyok befolyásolják.
- [62] A fentiek fényében megállapítható: a Kormány szükségtelen és aránytalan intézkedésként, többletkötelezettségként vezette be a 2022. november 10-től hatályos jogszabályi rendelkezést, ugyanis az Árrendelettel bevezetett, a meghatározott termékköröknél előírt árusítási kötelezettség azt a célt szolgálta, hogy a fogyasztók meghatározott termékkörök esetén hozzájussanak ezekhez. Ezen a célon túlmutat az, hogy a kereskedőnek a 2021., illetve 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiséget kell árusítania. A háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet 3. § b) pontja is csak az árcsökkentéssel érintett termékek átlagos napi mennyiségének árusítására kötelezi a kereskedőt.

- [63] A bíróság álláspontja szerint az Árrendelet 2022. november 10-től hatályos, a 2021., illetve 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására kötelezésre való előírása szükségtelenül és aránytalanul korlátozta a kereskedők vállalkozáshoz való jogát és a szerződési szabadságát. Az Árrendelet célja, hogy a fogyasztói kereslet továbbra is kielégíthető legyen a hatósági ár bevezetését követően. A fogyasztói keresletet azonban nem a raktárkészlet, hanem a fogyasztó tényleges vásárlása mutatja meg. Indokolatlanul gazdaságtalan cél az átlagos készletmennyiség rendelkezésére tartására kötelezni a kereskedőt, miközben a fogyasztói igényeket kielégítik, ezen utóbbi célt szolgálta az átlagos napi mennyiség előírása.
- [64] A fentiek alapján az Árrendelet 2. § (1) bekezdés, valamint 2/A. § (1) bekezdés „[a kereskedőnél készleten lévő] szövegfordulata ellentétes a 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. Ennek értelmében az Árrendelet 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. [alkotmánybírósági ügyszám: I/1564/2023. számú AB határozat]

A bíróság álláspontja az ügy érdemében – az Árrendelet 3. § (2) bekezdés a) pontjának alaptörvény-ellenessége

- [65] A Kúria gyakorlata alapján az árusítási kötelezettség megsértése az objektív felelősség talaján áll, a jogsértés fennállása esetén kötelező a bírság alkalmazása. (BH2023. 202.)
- [66] A bíróság hangsúlyozza: ez a gyakorlat még az Árrendelet 2022. november 9-ig hatályban volt jogszabályi rendelkezésén, az átlagos napi mennyiség árusítási kötelezettség megsértésén alapult.
- [67] Az Árrendelet eredeti jogalkotói céljaként az árusítási kötelezettség mennyiségi aspektusát azért írták elő, hogy a kereskedők ne kerülhessék el a veszteséget azzal a gazdaságilag egyébként észszerű megoldással, hogy egyszerűen nem forgalmazzák azokat a termékeket, amelyeken a beszerzési ártól elszakított hatósági ár miatt veszteséget szenvednek el. Ehhez képest a raktárkészlet nagyságának előírása szükségtelen és aránytalan.
- [68] Az Árrendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja nem differenciál a jogsértés súlya tekintetében, ezért a fogyasztóvédelmi hatóságnak a 2022. november 10-től hatályos jogszabályi rendelkezések alapján akkor is 50 ezer forinttól 3 millió forintig terjedő bírságot kell 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. A jelen perbeli ügyben is megállapítható, hogy a fogyasztók a kívánt hatósági áras termékekhez hozzájutottak, sőt a felperesnek az érintett termékekből még zárókészlete is maradt. A fogyasztói igények teljes mértékben kielégítésre kerültek, továbbá az inflációt nem a készlet mennyisége, hanem a keresleti-kínálati viszonyok befolyásolják.
- [69] Mindezek alapján a bírság kiszabása szükségtelen és aránytalan szankció abban az esetben, ha a fogyasztók a kívánt hatósági áras termékekhez hozzájutnak és a kereskedőnek még zárókészlete is marad. A kötelezően alkalmazandó bírság kiszabása túlzó mértékű és aránytalan, nincs összhangban azzal az Árrendeletben megjelenő különleges jogrendi céllal, hogy a fogyasztók a hatósági áras termékekhez hozzájussanak és az inflációt megfékezze. A fentiek

alapján az Árrendelet 3. § (2) bekezdésének a) pontja ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvével, ugyanis a jogalkotó nem tartotta be a különleges jogrendre vonatkozó alaptörvényi szabályokat a kötelező bírság előírásával.

- [70] Ha az Árrendelet nem írná elő kötelező jelleggel a bírság kiszabását, akkor a fogyasztóvédelmi hatóság a Szankciótv. 6. § (1) bekezdése alapján figyelmeztetést is alkalmazhatna.

Záró rész

- [71] A Szegedi Törvényszék a fenti indokok alapján az Árrendelet 2022. november 10-től 2023. július 31-ig hatályban volt 2. § (1) bekezdés, 2/A. § (1) bekezdés „[,a kereskedőnél készleten lévő]” szövegfordulata, továbbá 3. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenessége megállapítását és egyedi, valamint általános alkalmazási tilalmának elrendelését [Abtv. 45. § (4) bekezdése] kezdeményezi. Az általános alkalmazási tilalom kimondását a bíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből származó jogbiztonság követelménynek érvényesülése érdekében kéri az Alkotmánybíróságtól.
- [72] A bíróság a jogszabályi rendelkezések megsemmisítését azért nem kezdeményezi, mert a kezdeményezéssel érintett jogszabályi rendelkezések már nincsenek hatályban.
- [73] A bíróság tudatában van annak, hogy a Veszprémi Törvényszék a 2023. július 25-én kelt 10.K.700.280/2023/10. számú végzésével alkotmánybírósági indítványt (alkotmánybírósági ügyszáma: III/1705/2023., első irat érkezett: 2023. augusztus 4.) terjesztett elő a kellő felkészülési idő hiánya miatt. A bíróság azonban jelen indítványában más alkotmányossági megközelítésből támadja az Árrendelet fenti rendelkezéseit.
- [74] A bíróságokon az Árrendeletről kapcsolatban tömegesen indultak közigazgatási jogviták.
- [75] A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Szeged, 2023. szeptember 6.

Dr. Szabó László s. k.
a tanács elnöke

