

## Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>		
Ügyszám: IV/ 0 1 0 0 2 - 0 / 2023		
Érkezett: 2023 M A J 1 0.		
Érkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	<input type="checkbox"/> EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 21	Kezelőiroda: <i>lu'</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott, **P/1. számú** mellékletben feltüntetett, és a **P/2. sz.** csatolt cégkivonat alapján igazolt Indítványozó képviseletében eljárva jogi képviselőm, a Karsai Dániel Ügyvédi Iroda [REDACTED] eljáró ügyvéd: dr. Karsai Dániel András; meghatalmazás **P/3. szám** alatt csatolva) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. Törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a következő

### alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

1. Kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy **állapítsa meg**, hogy

- 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** alapján 2022. november 10. napján módosított, és
- az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló **511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet** alapján 2022. december 14. napján módosított, és
- a 2022. december 28. napján az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló **583/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet** alapján 2023. január 12-i hatállyal módosított,

**A.** az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló **142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet** alapján 2023. április 25. napján módosított az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm.rendeletnek (a továbbiakban: **Árrendelet**) módosított rendelkezései - az **Árrendelet 1. § (1) bekezdése, 1/A. §, 2. § (1) bekezdése, 2/A. §, 3. § (1) bekezdése, (2) bekezdés b) pontja és (3) bekezdése, 4. §, valamint az Árrendelet 2. melléklete** -, valamint

**B.** az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelettel összefüggő kereskedői tájékoztatásról szóló **3/2022. (I. 26.) MK rendelet**

ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XIII. cikk (1)-(2) bekezdésével, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bekezdéseivel, és az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseket az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 45. § (4) bekezdésére tekintettel az alaptörvény-ellenes jogszabályok kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal **ex tunc** semmisítse meg.

2. Kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy **állapítsa meg**, hogy az 1. pontban szerinti támadott jogszabályhelyekkel (az Árrendelet 1. § (1) bekezdésével, 1/A. §-ával, 2. § (1) bekezdésével, 2/A. §-ával, 2. § (1) bekezdésével, 3. § (1) bekezdésével, (2) bekezdés b) pontjával és (3) bekezdésével, 4. §-ával, valamint az Árrendelet 2. mellékletével) összefüggésben

- a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról* szóló **2021. évi XCIII. törvény** (a továbbiakban: Vbö.) **80. § és 81. §-ai**,
- valamint a *védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról* szóló **2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról** szóló **2022. évi XXX. törvény** (Vbö.Módtv.) által 2022. november 1. napjával hatályos **82/A. §-a**, a *szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről* szóló **2022. évi XLII. törvény** (Felhatalmazási tv.2) **3. § 13. pontja**

ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény 2020. december 23. napja és 2022. május 24. napja között hatályos 53. cikk (1)-(3) bekezdéseivel, az Alaptörvény 2022. november 1. napjától hatályos Alaptörvény 51. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, valamint az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésével, és az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseket az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 45. § (4) bekezdésére tekintettel az alaptörvény-ellenes jogszabály kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal **ex tunc semmisítse meg**.

3. Egyidejűleg kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján az Alaptörvény védelme és a jogbiztonság érdekében **állapítsa meg a megsemmisített jogszabályok és jogszabályi rendelkezések általános alkalmazhatatlanságát**.

Indítványom alátámasztásául az alábbiakat adom elő.

### **I. Az indítványozói jogosultság és a befogadhatóság**

1. Az alkotmányjogi panasz-indítványt az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján terjesztem elő, amely szerint az érintett személy az Alkotmánybíróság eljárását akkor kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

### **Indítványozói jogosultság**

2. Az Alkotmánybíróság a személyes érintettséggel kapcsolatos gyakorlatát a következőképpen foglalta össze. „Az Alkotmánybíróságnak különös figyelmet kell fordítania a kivételesség feltételének megállapíthatóságára, mert ez a panaszfajta nem válhat *popularis actio*-vá (a közvetlen érintettséget mellőző, jogalkalmazás eredményeként bekövetkező jogsérelem nélküli eredményes indítvánnyá). Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. (33/2012.

(VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]-[62], [66])" (3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]).

3. Tehát "[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától" (3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]). A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint **az érintettségnek személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak** kell lennie (3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27], 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]).

4. Indítványozó élelmiszer jellegű bolti vegyes kiskereskedelemmel foglalkozó gazdasági társaság. Ennek igazolására **P/2. számon** csatolt tárolt cégkivonata tartalmazza a 4711 '08 TEÁOR számot, és Indítványozó forgalmazott 2021. október 15. napján és forgalmaz jelenleg is aktuálisan olyan, a 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 1. és 2. számú mellékleteiben foglalt termékcsoportokat (ezeken belül több száz termékcsoporton belüli terméket), melyek miatt az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabályok rá közvetlenül és aktuálisan alkalmazandónak minősülnek.

5. A Kormány a 6/2022. (I. 24.) Korm. rendelettel az 1. sz. mellékletben foglalt „hatósági áras termékek” között meghatározott hét termékcsoportot: kristálycukor (fehér cukor), búzafinomliszt BL 55, finomított napraforgó étolaj, házi sertéscomb, csirkemell, csirkefarhát, 2,8%-os UHT tej. A hatósági áras termékek bruttó kiskereskedelmi árának a maximumát határozta meg akként, hogy a 2021. október 15. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi áron rögzített ármaximumnál a kereskedő magasabb kiskereskedelmi árat nem alkalmazhatott (a továbbiakban: ármaximálás, hatósági árazás). A Kormány az Árendeletet 2022. november 10-i hatállyal jelentősen módosította: az Árendelet 2. sz. mellékletével további két élelmiszertermékcsoporttal bővítette a hatósági áras termékek körét (friss tojás és étkezési burgonya).

6. Indítványozó, mint közismert és kiterjedt hálózattal rendelkező élelmiszer-kiskereskedőre (**P/4. sz. melléklet**) helyezte azt a szélsőségesen aránytalan terhet, ami abból származik, hogy változatlanul maximalizált kiskereskedelmi árak mellett kell folytatnia, veszteségek növelése mellett kényszerűen a kereskedelmi tevékenységét. Az, hogy jogállamban veszteségek viselésére kötelezi a „veszélyhelyzeti céllal” összefüggésben nem lévő intézkedésével a Kormány az Indítványozót, Indítványozó Alaptörvényben biztosított jogai észszerűtlen, és szükségtelen, de ezek hiányában is mindenképpen aránytalan korlátozását jelenti.

7. Indítványozó rámutat arra, hogy A Kormány az Árendelettel elvonta Indítványozótól a kiskereskedőket alapvetően megillető ármegállapítás jogát, lerontotta a Kertv. keretein belül tett bejelentések alapján a kereskedőt megillető kereskedelmi szerződések kötésére vonatkozó szabadságát. Tette ezt úgy a Kormány, hogy a beszállítókra (nagykereskedőkre, gyártókra, termelőkre), és azokra a kiskereskedőkre, akik a kereskedelmi láncban sorban az Indítványozó után kapcsolódtak be, nem alkotott speciális jogszabályt.

8. A hatósági árakon történő kereskedést a fogyasztóvédelmi hatóság (fővárosi- és vármegyei kormányhivatalok) és a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal ellenőrzi 2022. február 1-je óta. A **P/4. sz. alatt** csatolom az Árendelet személyes, közvetlen és aktuális alkalmazására vonatkozó, érintettséget alátámasztó dokumentumokat. Az Árendelet alkalmazandóvá válását

követően a fogyasztóvédelmi hatóság próbavásárlásokat tartott, helyszíni ellenőrzések során jegyzőkönyveket vett fel, adatszolgáltatásra kötelezett, hatósági eljárásokat folytatott le. A **P/4. sz. alatti** mellékletek között került csatolásra egyes, bírságot megállapító határozatok, valamint egyes, az Indítványozó jelenlétével jogerősen lezárult közigazgatási perekben hozott (jogerős) ítélet(ek).

9. Az ellenőrzések kiterjedtek többek között az Árrendelet 2. § (2) bekezdésében nevesített tájékoztatásoknak a 3/2022. (I. 26.) MK rendelet, és a hatósági állapítás időbeli hatályának kiterjesztésével az arculati elemek, tájékoztatók ellenőrzésére (l. **P/4. sz.** alatt csatolt ellenőrzési jegyzőkönyvet és hatósági határozatokat).

### **Egyéb befogadhatósági kritériumoknak való megfelelés**

10. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindítása az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehetséges.

11. Az alkotmányjogi panasz 1. kérelméhez kapcsolódóan Indítványozó rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem **a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét** vizsgálja meg” {8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [19]; legutóbb l. 30/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [48], és 3058/2023. (II. 16.) AB határozat, Indokolás [28]}.

12. Éppen ezért az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló **6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése, 1/A. §, 2. § (1) bekezdése, 2/A. §, 2. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdése, (2) bekezdés b) pontja és (3) bekezdése, 4. §, valamint az Árrendelet 2. melléklete** szempontjából a 451/2022. (XI. 9.) Korm.rendelet; 511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet; 583/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet és a 142/2023. (IV. 24.) Korm.rendeletek hatálybalépése az irányadó. A 451/2022. (XI. 9.) Korm.rendelet 2022. november 10. napján, az 511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet 2022. december 14. napján; az 583/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet 2023. január 12. napján, a 142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet 2023. április 25. napján váltak hatályossá, és módosították az Árrendelet egyes rendelkezéseit. Az inkorporáló Árrendelet egyes, módosított jogszabályhelyeinek hatályossá válásától számított 180 napon belül kerül előterjesztésre az alkotmányjogi panasz a törvényi határidőn belül.

13. Az alkotmányjogi panasz 2. kérelme körében támadott, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) 80. §-a, 81. §-a és 82/A. §-a mind 2022. november 1-jén léptek hatályba. A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény (Felhatalmazási tv.2) 3. § 13. pontja a Felhatalmazási tv.2 5. §-a alapján a kihirdetés napján (2022. november 23.-án) 21 órakor lépett hatályba. A Vbö.-vel szembeni jogszabályhelyek alkotmányossági vizsgálata az Árrendelet támadott rendelkezéseivel szoros összefüggésben áll (mégpedig az Alaptörvénnyel összhangban lévő, törvényben meghatározott korlátozás követelményével). A Vbö. vonatkozásában a szoros

tartalmi összefüggésre tekintettel Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskör gyakorlását kérjük a t. Alkotmánybíróságtól (lásd legutóbb 3165/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [43]; 22/2019. (VII. 5.) AB határozat, Indokolás [39]; 20/2019. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [54], 4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [27]). A Felhatalmazási tv.2 3. § 13. pontjával szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz is eleget tesz az Abtv. 30. § (4) bekezdés szerinti határidő követelményének.

14. Az alkotmányjogi panasz 1. kérelem A) pontja alatti jogszabályhelyeken túli jogszabályhelyek alaptörvény-ellenességének megállapítására, és azok megsemmisítésére **Indítványozó nyilatkozik, hogy IV/01782/2022. ügyszámon eljárást indító beadvánnyal már indítványt tett.** Erre tekintettel indokolt az Árrendelet egészére kiterjedő vizsgálata az Alkotmánybíróságnak, ugyanis az érintettség minden követelménye fennáll Indítványozó vonatkozásában. Emellett az Árrendelet 1. kérelem A) pontján túli rendelkezéseinek vizsgálata elengedhetetlen a jogbiztonság érvényesülése szempontjából.

15. Éppen emiatt Indítványozó álláspontja szerint a szoros tartalmi összefüggésre tekintettel az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint az Árrendelet egészének *ex tunc* megsemmisítése indokolt, különösen a jogbiztonság védelme érdekében [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, Abtv. 41. § (1) bek., l. pl. 13/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [111]]. A jogbizonytalanságra és az Árrendeletnek az 1.-2. kérelmek alapján való részleges megsemmisítése miatti alkalmazhatatlanná válása miatt szükségesnek tartjuk az Árrendelet egészének *ex tunc* hatályú megsemmisítése iránti kérelmünk mellett – a folyamatban lévő közigazgatási hatósági ügyekre és a közigazgatási perekre is tekintettel – az Abtv. 45. § (4) bekezdése szerinti jogbiztonság védelme érdekében az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerinti általános alkalmazási tilalom megállapítását.

16. Jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálatára irányul. A Kormány, mint veszélyhelyzeti jogalkotó, az egész élelmiszer-kiskereskedelmi szektort érintően, az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvénytől (Ártörvénytől) eltéréseket állapított meg. Alapvetően árszabályozással kapcsolatos hazai szabályozásnak az alkotmányossági vizsgálata felől az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése óta érdemben nem döntött, annak alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság legutóbb a 19/2004. (V. 26.) AB határozatban végezte el (továbbiakban: Abh1.).

17. Az Abh1. rendelkező része 2. pontja alkotmányos követelményt állapított meg az Ártörvény 19. §-ával összefüggésben a Kormány jogalkotásával összefüggésben: *„alkotmányos követelmény, hogy az árakra vonatkozó rendelkezésre csak a feltételek együttes fennállása esetén, kivételesen, átmeneti jelleggel, a beavatkozás időbeli hatályának meghatározása mellett kerülhet sor; újabb ármeghatározás csak a felhatalmazásban meghatározott együttes feltételek ismételt bekövetkeztében történhet”*. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés annak a vizsgálata, hogy ez az alkotmányos követelmény hogyan érvényesül akkor, amikor a Kormány, mint az Alaptörvény szerinti veszélyhelyzet kihirdetésére jogosult, a kihirdetést követően, az Ártörvénytől eltérést állapít meg a rendeletével. Amennyiben vizsgálható az Árrendelet az alkotmányos követelményre tekintettel, úgy kérdésként merül fel, hogy az Indítványozónak a vállalkozáshoz való joga, a tulajdonhoz való joga korlátozása szükséges és az elérni kívánt céllal arányos volt-e.

18. Ebből a szempontból alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés az is, hogy az alapvetően a kiskereskedőket megillető széles szabadság [szerződési szabadság, ármeghatározás joga,

készletgazdálkodás szabadsága] korlátozása az Árrrendeletnek a 2022. február 1-ji hatályát követő közjogi változásokra is tekintettel (Tizedik Alaptörvény-módosítás, új veszélyhelyzeti körülmény fennállása) az alkotmányjogi panasz elbírálásakor milyen közérdek érdekében történik. Kérdésként merül fel az, hogy a korlátozás legitim célja korrelált-e a korlátozás minden időpontjában az Alaptörvényből származó eredeti jogalkotói felhatalmazással, vagy sem.

19. Bár az Indítványozó jelen alkotmányjogi panaszával részben átfedő indítványt [IV/1782/2022. AB ügyszámon] az Alkotmánybíróság 2022. november 29-én tartott tanácsülésén befogadott, az Árrrendelet 2022. novemberétől egészen jelen alkotmányjogi panasz előterjesztéséig tartó időben jelentősen megváltozott. Kezdetben hét (7), 2022. november 10. napjától pedig kilenc (9) élelmiszer termékkörön belül több tucat termékre vonatkozik az árrögzítés. Hét terméknek 2021. okt. 15-i árszinten, a 2. melléklet szerinti kettő hatósági áras terméknek a 2022. szeptember 30.-i árszinten való forgalmazására, árusítási kötelezettségre és dupla mennyiségű készlet tartására kötelezett jelenleg az Indítványozó. Az állandó alkotmánybírósági gyakorlat szerint az Ártörvényben meghatározott árréssel való kereskedelem alkotmányosan elfogadható. Jelen ügyben azonban a hónapokon át tartó negatív árréssel való működésre (kereskedelmi tevékenység folytatására) kötelezés, a tulajdon -és vállalkozáshoz való jog korlátozásának a szükségessége és arányossága kapcsán való vizsgálata miatt indokolt az alkotmányjogi panasz befogadása.

20. Az Alkotmánybíróságnak állást kell foglalnia arról, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt garanciáknak (*kellő felkészülési idő; visszaható hatályú jogalkotás tilalma; szerzett jogok védelme – bizalomvédelem, jogalkotói hatalommal visszaélés tilalma*) megfelelnek-e a 3. pontban támadott kormányrendeletek és a 3/2022. (I. 26.) MK Rendelet. Különösen kérdéses ez, hiszen az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi döntésével (IV/1568/2022. sz. ügyben hozott végzés, Indokolás [61]) teljességgel, mégpedig a hivatkozott egyedi döntések tartalmától ellentétes következtetéseket vont le. A kellő felkészülési idő követelményével és kifejezetten veszélyhelyzeti kormányrendelet kontextusában azonban – a törvényi feltételeknek egyébként megfelelő indítványra – korábban a fenti végzéssel ellentétes, részletes vizsgálatot folytatott le az Alkotmánybíróság (8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [97]-[105], legutóbb: 3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [42]-[47]) illetve rendes jogrend alatti jogszabályokkal szemben előterjesztett közvetlen panaszok ügyében is (legutóbb 3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [40]-[48]). Emiatt kiemelt jelentősége van annak, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggő indítványelemek gyakorlata az állandó alkotmánybírósági gyakorlat keretei között legyen megítélve.

21. A bizalomvédelemmel kapcsolatban új, eddig nem vizsgált aspektus a jogalanyokat azért érő hátrány, mely abból fakad, hogy a jogalkotói beavatkozás végét jelző, a hatályvesztésre vonatkozó jogszabályhelyeket másnap hatályosuló módosító (veszélyhelyzeti) kormányrendeletekkel írja felül a Kormány. Indítványozónak tehát jog által védett várakozása van arra, hogy a rá vonatkozó (számára veszteséget eredményező, tevékenységét elnehezítő) alapjogkorlátozó jogszabály hatálya megszűnik. Indítványozó álláspontja szerint azért éri őt hátrány, a jogbiztonságot sértő módon, mert nem tudja tevékenységét a korlátozó intézkedések végében való bizakodással tervezni (l. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéshez, azon belül is a bizalom védelmének elvéhez kapcsolódó jelenlegi gyakorlatra: 3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13], legutóbb: 3069/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [43], [55]-[58]).

22. 2022. februárjától *Indítványozó* azon túl, hogy kényszerűségből lemondott a jövőbeli nyereségről a beszerzési árak alatti kereskedelem miatt, kényszerűségből folytatja az adott termékkörrel a kereskedést, úgy, hogy az országos és regionális beszerzési oldalról, valamint az értékesítési láncban a kisebb kiskereskedők (továbbértékesítő, viszonteladó kiskereskedők) által is veszélyeztetve van működése. Ennek ellenére azonban a – saját kereskedői döntésével szemben – az Árendelet egyes rendelkezései arra kényszerítik, hogy fixen alacsony áron, de jelentős mennyiséget értékesítsen, bőven afölötti szint fölött, amekkora igény az adott élelmiszertermékekre a 2021. vagy a 2022. év azonos időszakában volt. Azaz a szabályozás indítvány előterjesztésekor hatályos szövege szabad teret enged a pánikszerű, nagy mennyiségű rohamvásárlásoknak, és az Indítványozót szankcionálja *objektív felelősség* alapján, ha egyes esetekben a szabályozással gerjesztett keresletet nem tudja termékkel ellátni. Ez tehát felveti a kényszerműködésbe terelés, valamint a fogyasztóvédelem mögött meghúzódó közérdeken túleső intézkedés problémáját, aminek nem lehet alkotmányos védelmet adni.

23. Ezzel összefüggésben Indítványozó álláspontja szerint különösen indokolt a szabadkereskedelmi piaci viszonyokban (különösen az egységes piacon az áruk és szolgáltatások szabadsága ismeretében) az ár rögzítés (ármaximalizálás) alkotmányossági kereteinek meghatározása, ugyanis arra az Alaptörvény talaján még nem került sor. Kétségtelen, hogy a szabályozás Alaptörvénnyel való összhangja az előző, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések vizsgálatával dönthető el, emiatt az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-a szerinti befogadhatósági feltételnek is megfelel.

24. Az Abtv. 52. § (5) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozónak nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. §-a, valamint az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) Tü. határozat 56. §-a alapján nyilatkozom arról, hogy az indítványozó nem járul hozzá személyes adatai nyilvánosságra hozatalához, és nem járul hozzá jelen indítvány közzétételéhez az Alkotmánybíróság honlapján. A mellékletekben található üzleti titkot tartalmazó iratok zártan kezelésére *Indítványozó* külön kérelmet csatolt mellékletei előtt.

## **II. Az Ártörvénytől való eltérést szabályozó, valamint a hét, jelenleg kilenc élelmiszer termékcsoport hatósági árazását érintő jogszabályi környezet bemutatása**

25. Az Ártörvény 7. §-a szerinti legmagasabb ár vagy legalacsonyabb ár állapítható meg, az Ártörvény mellékletében felsorolt termékekre. Az Ártörvény 7. §-ához írt indokolás szerint a hatósági áras termékek és szolgáltatások körének bővítése vagy szűkítése is csak a törvény módosításával történhet. Az Ártörvény 8. § (1) bekezdése szerint a legmagasabb árat - a (2) bekezdésben szabályozott kivétellel - úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is. Az Ártörvény 8. §-ához írt indokolás szerint a hatósági ár megállapítójának felelőssége, hogy nem állapíthat meg olyan árat, mely a normális működést veszélyezteti, és az is, hogy a hatósági árban nem ismerheti el a nem hatékony működésből adódóan felmerülő ráfordításokat. Külön rögzíti az indokolás azt is, hogy nem elvontan, hanem „az árhoz kapcsolódó (a ráfordításokat és a bevételeket érintő) pénzügyi szabályokat (adózás, támogatás)” kell figyelembe vennie a hatósági ár megállapítójának.

26. Fontos rögzíteni azt is, hogy az Ártörvény 19. §-a alapján a Kormánynak származékos jogalkotásra (kormányrendelet alkotására) vonatkozó hatásköre van az Ártörvény keretein kívül is: a gazdaság egészét vagy jelentős részét érintő és az árak alakulására ható adózási, pénzügyi vagy egyéb szabályozási eszköz változása esetén a Kormány - legfeljebb hat hónapra - az árakra vonatkozóan rendelkezhet a nem hatósági árak körében is. Az Ártörvény 19. §-ához az Alkotmánybíróság a 19/2004. (V. 26.) AB határozatában azt az alkotmányos követelményt állapította meg, hogy árakra vonatkozó rendelkezésre csak a feltételek együttes fennállása esetén, kivételesen, átmeneti jelleggel, a beavatkozás időbeli hatályának meghatározása mellett kerülhet sor; újabb ármeghatározás csak a felhatalmazásban meghatározott együttes feltételek ismételt bekövetkeztében történhet.

27. A rendszerváltás óta, az elmúlt 32 évben mindössze egyszer, éppen a magyar gazdaság piacgazdaságra történő átállása idején került sor kiskereskedelmi ármaximum meghatározására: a fehér kenyérnek, a tehéntejnek és tejszínnek rögzítette az állam 1991-ben az árát.<sup>1</sup> 1992-től 2022-ig tartó 30 évben különféle közművek (földgáz, villamosenergia stb.) és szolgáltatások árát rögzítette (pl. helyi és távolsági buszközlekedés díja) az állam, élelmiszer termékeket nem. Sőt, az Ártörvény alapján a járóbeteg-ellátás keretében TB támogatással forgalmazható gyógyszerek esetében kereskedelmi árrés lett rögzítve, de negatív árrés viselésére kötelező jogszabály nem született. (Ezen a ponton kívánja rögzíteni az Indítványozó, hogy a 2021. október 15-től 2022. december 6. napjáig tartó, a hatósági üzemanyagok kiskereskedelmi árára vonatkozó hatósági ár, és azzal összefüggő jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát sem végezte el érdemben az Alkotmánybíróság (3075/2023. (II. 16.) AB végzés, 3076/2023. (II. 16.) AB végzés, és 3077/2023. (II. 16.) AB végzés).

28. A kiskereskedelmi ágazatban működő Indítványozó évtizedek óta vesz részt a magyar élelmiszer-kiskereskedelmi piacon. Az üzleteinek a számára és az országon belüli elhelyezkedésére vonatkozóan kérjük a t. Alkotmánybíróságot, hogy tekintse át a **P/2. sz. csatolt** tárolt cégkivonaton nyilvántartott fióktelepeket. Általánosan rögzíthető, hogy Indítványozó működését mind az azonos piacon működő versenytársak, mind a fogyasztók, mind az állami szervek fokozottan figyelemmel kísérik. Különösen igaz ez az Árendelettel megvalósított korlátozásokra adott piaci döntései kapcsán. Arra, hogy az államnak szabályoznia kell-e az árat, hogy a nagy kereskedelmi láncokon kívüli kiskereskedőket hozza előnyösebb helyzetbe azt rögzítette a Gazdasági Versenyhivatal 2000 egy 2000-ben készült beszámolójában, hogy „az ár, mint alapvető verseny eszköz, szabad mozgásának megakadályozása szemben áll a hivatal küldetésével és a versenypolitikai alapelvekkel, a gazdasági verseny szabadságával. Az ilyen jellegű korlátozás a fent

---

<sup>1</sup> DR. GERGÁTZ ELEMÉR földművelésügyi miniszter: Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Országgyűlés! Tisztelt Képviselő Urak! Az 1990 második félévében elfogadott ártörvény szerint a 2,8%-os zsírtartalmú tej mellett a normál fehér kenyér került hatósági árformába. Ez a parlamenti döntés illeszkedett az árliberalizálás megkezdett folyamatába. Ezek a termékek mint a legalapvetőbb élelmiszerek maradtak hatósági árasak. A Parlament által decemberben elfogadott költségvetési törvény viszont meghatározta az élelmiszerekre adható fogyasztói árkiegészítés lehetőségét. Eszerint csak a 2,8-as zsírtartalmú teje áll rendelkezésre ilyen célú összeg, bizonyára tudják, 4,2 milliárd forint. Ebből adódóan törvénymódosítás nélkül tárcánknak nincs lehetősége arra, hogy a normál fehér kenyérhez támogatást rendeljen. A 2/1991. január 14-i PM- rendelet szerint az ártörvénnyel összhangban a fehér kenyéren maximált árformában 20 forint 40 fillér/kilogrammos legmagasabb fogyasztói ár került megállapításra. Ez az előző árhoz képest jelentős, 37%-ot meghaladó áremelési lehetőséget jelent. Végezetül e témakörrel kapcsolatban ismételten meg kell említenem, hogy a nem rég jóváhagyott, kényszerűen szigorú költségvetésben e hatósági áras termékekre, tehát a normál fehér kenyérré nem áll rendelkezésre forrás árkiegészítés céljából. Köszönöm a figyelmüket. (Gyér taps.)



említett hatékonysági tényezők ellen hat, a hatékonyabb működésből eredő ár-előnyök ilyen fajta szankciója sérti a versenyt”.<sup>2</sup>

29. A miniszterelnök 2022. január 12-én a Facebookon közzétett „ÉlelmiszerárSTOP” tárgyú videóbejegyzésében nevezte meg,<sup>3</sup> hogy a kormányülésen „a vírus **mellett**” az áremelkedés kérdésével foglalkoztak. A bejelentésében rögzítette, hogy a Kormány „védi a **családokat**”, mely indokát szolgáltatva annak, hogy a bejelentésben akkor szereplő hat (6) termékkörre árrögzítést vezessen be a Kormány. A Merce.hu a Portfolio.hu-ra hivatkozva rögzítette, hogy a miniszterelnök által bejelentett viszonyítási pontjában (az ármaximalizálás időpontjában, tehát 2021. októberében) a hatósági áras termékeknek mi volt az átlagos fogyasztói ára a KSH adatai szerint:

- Kristálycukor, kg: 261 Ft
- Liszt, finomliszt, kg: 203 Ft
- Napraforgó-étolaj, liter: 713 Ft
- Sertéshús, comb (csont és csülök nélkül), kg: 1420 Ft
- Csirkemellfilé (csont és bőr nélkül), kg: 1600 Ft
- Pasztőrözött ESL tej, 2,8%, liter: 273 Ft.<sup>4</sup>

30. A Kormány az Árendeletben [a 6/2022. (I. 14.) Korm. rendeletben] rögzítette végül a hatósági áras termékek végleges körét, felvéve oda a csirkefarhátat, mint hetedik termékkört. Az Árendelet az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvénytől (az Ártörvénytől) való eltéréseket fogalmaz meg. A Kormány az Árendeletet az Alaptörvény 53. cikk (2) és (3) bekezdéseiben meghatározott jogalkotói hatáskörében fogadta el, különös tekintettel a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 1. §-ára, mint a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülményre. Az 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 1. §-a szerint a veszélyhelyzet indoka nem más, mint az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány (a továbbiakban: koronavírus-világjárvány) következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása.

31. Az Árendelettel a Kormány előírta, hogy a 2021. október 15-i bruttó kiskereskedelmi árakon kell értékesíteni a hatósági áras termékeket. Nem derült ki az Árendelet szövegéből, hogy a mennyiségi akciókra kiterjed-e a korlátozás („négy termék együttes vásárlása esetén a fogyasztói ár x” típusú akciókra). Az Árendelet 2. § (1) bekezdése előírta, hogy a 2021. október 15-én forgalmazott termékek forgalmazására köteles a kereskedő, nem számolva azzal, hogy bizonyos termékekre akár meg is szűnhet a beszállító és kereskedő között fennállt viszony, azaz, hogy egész egyszerűen nem tud objektíve a kereskedő kötelezettséget vállalni (a beszállítótól, az importőrtől, a gyártótól függetlenül) arra, hogy bizonyos termékeket forgalmazni fog tudni. Továbbá, a háború miatt kialakult helyzetben egyes termékek beszerzése nehézkessé vált, és a beszerzési árak folyamatosan és lényegesen nőttek. Ugyanezen jogszabályhely konjunktív feltétel alkalmazásával a kereskedő azon kötelezettségét állapítja meg, mely szerint „naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi mennyiség árusítására köteles”. A kereskedő árusításra kötelezése

<sup>2</sup> A Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a nagyméretű kiskereskedelmi láncokkal kapcsolatban: [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/elemlzesek/gvh\\_tanulmanyok/gvh\\_tanulmanyok/hu\\_allas\\_allaspont03\\_m.pdf&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/gvh/elemlzesek/gvh_tanulmanyok/gvh_tanulmanyok/hu_allas_allaspont03_m.pdf&inline=true) (3. fejezet, Szabályozási törekvések, 15.o.)

<sup>3</sup> <https://fb.watch/eqgafbgDq/>

<sup>4</sup> <https://merce.hu/2022/01/12/hatosagi-arat-vezet-be-a-kormany-hat-alapveto-elelmiszerre-de-nem-tudni-meddig/>  
<https://www.portfolio.hu/gazdasag/20220112/orban-viktor-elelmiszerarstopot-jelentett-be-520798>

szintén olyan tartalmú kötelezettséget ró a kereskedőre, ami a piaci viszonyoktól, a vevők által támasztott kereslet változását nem veszi figyelembe, mesterséges kényszerműködésbe helyezi a hatósági áras termékek kereskedőit (tehát az ország összes vegyes élelmiszer-kereskedőjét).

32. A miniszterelnök kabinetfőnöke 3/2022. (I. 26.) MK rendeletével rögzítette, hogy milyen tartalmú és formájú tájékoztatásokat kell elhelyeznie a kereskedőknek üzletben történő és online kereskedelmük során. Az MK Rendelet két ízben került módosításra, 2022. április 29-én és 2022. június 20-án. Előbbit a hatósági élelmiszerárak a veszélyhelyzet végéig való kiterjesztése, utóbbit az árrögzítésnek a 2022. május 25-én kihirdetett veszélyhelyzet megszűnéséhez igazodó kiterjesztése indokolta.

33. Az Árrrendelet 3. §-a rögzíti, hogy az Ártörvény 16. §-a szerinti ellenőrzési és szankciós jogköröket külön kormányrendelettel kijelölt *általános fogyasztóvédelmi hatóság* látja el, és az Árrrendelet 1. § (5) bekezdése vonatkozásában, a beszerzési ár alatti értékesítés ellenőrzésére a NÉBIH jár el. Ellenőrzéseik során az Árrrendelet 1. §-a és 2. §-a szerinti kötelezettségek megsértése esetén a hatóságok az Ártörvény 16. §-ától eltérően

- a) 50.000 forinttól 3.000.000 forintig terjedő bírságot szabnak ki, vagy
- b) ismételt jogsértés esetén döntésével elrendelhetik, hogy a kereskedő tevékenységét ideiglenesen nem folytathatja, amelynek időtartama legalább egy nap, legfeljebb fél év lehet.

34. Az Árrrendelet 3. § (3) bekezdése szerint ismételt bírság kiszabására okot adó körülmény fennállása esetén a bírság mértéke a korábban kiszabott bírság legalább kétszeresére emelkedik azzal, hogy a így a bírság legmagasabb összegére (tehát a 3 millió Ft-ra) vonatkozó rendelkezést a hatóságnak nem kell figyelembe vennie (ennek megfelelően, a bírságnak nincs törvényi maximuma). Az Ártörvény 16. §-ától történő eltérés kapcsán az Árrrendelet további utaló rendelkezést, pl. a Kertv.-re,<sup>5</sup> vagy a Fgytv.-re<sup>6</sup> nem tartalmaz. Hasonlóan nem tartalmaz a kereskedő és a beszállítója közötti viszonyra vonatkozó rendelkezést, így pl. a hatósági üzemanyagárakkal szemben a beszállítási ár (a nagykereskedelmi ár) nem került a hatósági élelmiszertermékek esetén rögzítésre.

35. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium képviselője 2022. január 27-én hivatkozott arra, hogy „az Innovációs és Technológiai Minisztérium a helyes jogalkalmazás érdekében **segédletet** állított **össze az előírászerű árképzésről, készletezésről**. Ha a hatóság mégis jogsértést tapasztal, kötelezően bírságot. Az 50 ezer forinttól akár 3 millió forintig tartó bírság többször is kiszabható, második alkalommal a korábbi tétel legalább kétszerese lehet.”<sup>7</sup>

36. Veszélyhelyzeti kormányrendeletek születtek a hatósági élelmiszertermékekkel kapcsolatos kereskedelem időbeli hatályának kiterjesztéséről. Az árrögzítésnek 2022. február 1.-je és 2022. május 1.-je közötti alkalmazását 2022. július 1.-jére hosszabbította a **162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. §-a**. Ebben az időszakban elemzők arra számítottak, hogy az árstop más feltételekkel és árakkal lesz fenntartható,<sup>8</sup> azonban az Árrrendelet anyagi jogi rendelkezéseit (így a hatósági áras

<sup>5</sup> A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (továbbiakban: Kertv.)

<sup>6</sup> A fogyasztóvédelemről szóló CLV. törvény (továbbiakban: Fgytv.)

<sup>7</sup> Élelmiszerárstop: Nem figyelmeztet, túlárazás esetén rögtön bírságot a hatóság (2022. január 27.)

[https://fogyasztovedelem.kormany.hu/#/elelmiszerarstop\\_nem\\_figyelmeztet\\_tularazas\\_eseten\\_rogton\\_birsagol\\_a\\_hatosag](https://fogyasztovedelem.kormany.hu/#/elelmiszerarstop_nem_figyelmeztet_tularazas_eseten_rogton_birsagol_a_hatosag)

<sup>8</sup> <https://www.agrarszektor.hu/elelmiszer/meglesz-meg-az-arstop-bojtje-durva-elelmiszerdragulas-johet-itthon-majustol.37377.html>

termékek körét, és az árögzítés viszonyítási napját) a Kormány nem változtatta meg. A KSH adatai szerint az élelmiszerárak 2022. májusában az előző év azonos hónapjához képest 20%-ot növekedett, mely időszakban Indítványozó minden hatósági áras élelmiszerterméken veszteséget realizált: nem csupán árrésvesztést szenvedett el, hanem a piaci beszerzési árakhoz képest alacsonyabb, mesterségesen kikényszerített kiskereskedelmi árak miatti vagyonsökkenést. Ez, tekintettel a szintén KSH adatok alapján a kiskereskedelmi forgalom volumenének 2022 tavaszi növekvő tendenciájának fényében hozzájárult ahhoz, hogy Indítványozó a hatósági áras élelmiszereken több száz millió Ft-os kárt realizáljon. Ráadásul a Kormány jogalkotása már önmagában azzal is jelentős kárt okozott, hogy az utolsó pillanatban került bejelentésre és kihirdetésre az Árrendelet meghosszabbítása, ami oda vezetett, hogy a fogyasztók elkezdtek az érintett termékek felhalmozását.<sup>9</sup>

37. A veszélyhelyzet 2022. május 31. napján történt megszűnését megelőzően – élve a 2022. május 24-én kihirdetett, az Alaptörvény tizedik módosítása 1. cikkében meghatározott veszélyhelyzet kihirdetésére vezető körülmény fennállására – ismételten, veszélyhelyzeti jogalkotóként eljárva terjesztette ki az Árrendelet hatályát 2022. június 1-jét követő időszakra **(190/2022. (V. 26.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés 16. pontja; 2022. évi VI. törvény 4. § 17. pontja)**. Ekként Indítványozó (és az élelmiszertermékek egyes szereplői) várakozása ellenére ismételten kiterjesztésre kerültek a korlátozó intézkedések.

38. Az Árrendelet 1. § (1) bekezdésében, a rendelet hatályát kiterjesztette a 214/2022. (VI. 17.) Korm.rendelet, másnapi hatályosulással, egészen 2022. október 1-jéig. Ezt követően az Árrendelet 1. § (1) bekezdésében rögzített határidőt, 2022. október 1-ji hatállyal, módosította a Kormány 2022. december 31-ére a 367/2022. (IX. 29.) Korm.rendelettel. Az Árrendelet további rendelkezéseit külön veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel módosította a Kormány (l. alkotmányjogi panasz 1. kérelem).

39. A 3/2022. (I. 30.) MK rendeletet a következő rendeletekkel módosította a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter: 6/2022. (IV. 29.) MK rendelettel 2022. május 2-i hatállyal, a 9/2022. (VI.20.) MK rendelettel 2022. június 21-i hatállyal, a 12/2022. (IX. 29.) MK rendelettel 2022. október 1-ji hatállyal, végül a 15/2022. (XI. 11.) MK rendelettel 2022. november 14-i hatállyal.

40. Az Árrendelet alkalmazása kapcsán a fogyasztóvédelmi hatóságok többletterhet róttak több kereskedőre is, akik közigazgatási perben támadták meg az Árrendelet jogsértő alkalmazásával hozott bírságot kimondó közigazgatási határozatokat. Indítványozó az érintettsége alátámasztására P/4. sz. csatol bírsághatározatot, ill. közigazgatási perben hozott ítéletet. **Megemlítendő, hogy az eljáró közigazgatási bíróságok megsemmisítették azokat a bírsághatározatokat, amelyek az Alaptörvény 28. cikkétől eltérő értelmezést adtak az Árrendelet 2. § (1) bekezdésének, és pl. készlettartási kötelezettséget állapítottak meg *contra legem*:**

- a Fejér Megyei Kormányhivatal FE/FOGY/00218-5/2022. számú határozatát, mellyel 1.200.000 Ft bírságot szabott ki, azért, mert – készleten lévő mennyiséget – nem árusította az adott kereskedő;

<sup>9</sup> Közeledik az árstop vége: elkezdődött a felvásárlási láz (ATV Magyarország, 2022. április 26.) [https://www.youtube.com/watch?v=Sgf93QJGU9s&ab\\_channel=ATVMagyarorsz%C3%A1g](https://www.youtube.com/watch?v=Sgf93QJGU9s&ab_channel=ATVMagyarorsz%C3%A1g)

- a Fejér Megyei Kormányhivatal FE/FOGY/00235-7/2022. sz. határozatát, mellyel szembeni közigazgatási perben a kormányhivatal védírata szerint „az adott napra vonatkozó átlagos mennyiséget szükséges polcokra kihelyezni”, ugyanis az Korm.rendelet a forgalmazott mennyiséget írja elő mennyiségi követelményként (600.000 Ft bírságot szabott ki a kormányhivatal);
- a Vas Megyei Kormányhivatal VA/KMEMFF-FVO/232-5/2022. és VA/KMEMFF-FVO/281-3/2022. sz. határozatait, melyekkel összesen 2.000.000 Ft bírságot szabott ki a kormányhivatal a kereskedőre, ugyanis az a 2021. évi átlagos a hét adott napjára vonatkozó készlet szerinti mennyiséget nem tartotta készleten;
- a Fejér Megyei Kormányhivatal FE/FOGY/407-6/2022. sz. határozatát, mellyel 300.000 Ft bírságot szabott ki, ugyanis – szintén az útmutatóra hivatkozással a kormányhivatalnak a készletet kell alapul vennie és nem az értékesített mennyiséget.

41. Az **1. kérelem** szerinti, támadott jogszabályhelyek vonatkozásában kiemelendő, hogy a Kormány veszélyhelyzeti jogalkotóként eljárva,

- jelentősen módosította az **Árrendelet 2. § (1) bekezdését**:
- 2022. november 10-i hatállyal kiterjesztette kettő további termékcsoporttal (friss tojás, étkezési burgonya) a hatósági áras termékek körét (**Árrendelet 2. melléklet**);
- a kettő új termékcsoporthoz a Kormány a 2022. szeptember 30. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi áron való rögzítését tette kötelezővé (**Árrendelet 1/A. §**; hatályos: 2022. november 10-től);
- a Kormány módosította az ún. árusítási kötelezettséget, kiterjesztve annak tartalmát a korábbi szövegváltozathoz („naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi mennyiség”) képest „naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi, **a kereskedőnél készleten lévő mennyiség** árusítására köteles”, azaz jelentősen megnövelt volumenre, teljesen elszakadva a kereslet (a tényleges értékesítési adatok) 2021. évi alakulásától állapította meg az árusítási kötelezettséget (**Árrendelet 2. § (1) bekezdés; 3. § (1) bekezdés**);
- 2022. december 14-i hatállyal a hatósági áras időszakok végső időpontját módosította a Kormány (egységesen 2023. április 30. napot megjelölve; **Árrendelet 1. § (1) bekezdés; 2. § (1) bekezdés**);
- 2022. december 14-i hatállyal módosított szankciórendszert vezetett be a Kormány: elhagyta a tevékenység folytatásától való ideiglenes eltiltással összefüggésben az „ismételt jogsértés” kitélt, ezzel lehetővé téve az első alkalommal való eltiltó határozat hozatalát is (**Árrendelet 3. § (2) bekezdés b) pontja**);
- 2022. december 14-én hatályossá váló módosítás részletezte az Árrendeletben található „többször” kifejezést, megállapítva, hogy bírságot „akár azonos napon, ugyanazon üzletben végzett, több egymást követő ellenőrzés során feltárt jogsértések esetében” is lehet alkalmazni (**Árrendelet 3. § (3) bekezdés**).

42. A **2. kérelem** vonatkozásában azt emeli ki az Indítványozó, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény tizedik módosításával jelentősen módosította az Alaptörvénynek a veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseit. Így módosultak a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmények, és azok az Alaptörvény különleges jogrendről szóló részét módosító, kilencedik módosításához képest időben korábban, 2022. május 25-én lépett hatályba. A fenti, 37. ponttal egyezően a

Kormány az újabb veszélyhelyzeti okra tekintettel veszélyhelyzetet hirdetett ki [180/2022. (V. 24.) Korm.rendelet]. Az Országgyűlés a 2022. évi VI. törvény 4. § 17. pontja alapján „hagyta jóvá” az Árendelet szabályait, és tette lehetővé azok Kormány általi meghosszabbítását a törvény hatályvesztéséig.

43. Az Országgyűlés 2022. november 1-jén hatályossá váló *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról* szóló **2021. évi XCIII. törvény** (a továbbiakban: Vbö.) **80. § és 81. §-ai** szerinti felhatalmazások között eljárva tudott az Árendelet körében eltérő szabályokat alkotni, az Árendeletet tartalmilag módosítani.

44. Az Országgyűlés 2022. november 1-jén hatályossá váló *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról* szóló **2021. évi XCIII. törvény** (a továbbiakban: Vbö.) **82/A. §-a** lehetővé teszi az Országgyűlés számára, hogy a Kormány felhatalmazását „alkalmanként” legfeljebb 180 napos időtartammal biztosítsa a Kormány számára. A Vbö. sarkalatosági záradéka (Vbö. 85. §) szerint a támadott jogszabályhelyek mind sarkalatosnak minősülnek az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdése alapján.

45. Jelen beadvány előterjesztésekor a hatósági élelmiszerárak rögzítésére visszavezethetően több száz ellenőrzést végeztek a fogyasztóvédelmi hatóságok ellenőrei Indítványozónál, mely a **P/4. számon** csatolt esetekben az Árendelet 3. § (2) bekezdés a) pontjának az alkalmazásához vezetett. A bírsággal záródó ügyekre nézve több *Indítványozó* ki van téve annak, hogy akár az Árendelet 3. § (3) bekezdése szerinti, mértékében meghatározhatatlan bírsággal sújta őt a hatóság és/vagy, hogy őt a hatóság kereskedelmi tevékenységétől (helyileg) eltiltja. Mindezekre is tekintettel *Indítványozó* a támadott jogszabályok alaptörvény-ellenességére a következő érveket és indokokat adják elő.

**III. Az Árendelet az Árendelet 1. § (1) bekezdése, 1/A. §, 2. § (1) bekezdése, 2/A. §, 2. § (1) bekezdés, 3. § (1) bekezdése, (2) bekezdés b) pontja és (3) bekezdése, 4. §, valamint az Árendelet 2. melléklete ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével [jogbiztonság elve, kellő felkészülési idő követelménye, bizalomvédelem elve, jogalkotói hatalommal való visszaélés]**

46. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 3427/2021. (X. 25.) AB határozatában tett hivatkozást a kellő felkészülési idő követelménye állított sérelme miatti indítványelemek befogadhatóságára: „Az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő biánya esetén alapítható (lásd például: 17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [20]).”

47. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akarataik ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. Mind a jogalkalmazásnak, mind pedig a jogkövető magatartásnak feltétele a jogszabály megismerése, ebből a szempontból tehát a jogszabály alkalmazására való felkészülés és a jogszabály megismerése a cél-eszköz viszonyban áll egymással {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236]}.

48. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye, mellyel összefüggésben alaptörvény-ellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. Miközben annak elbírálása, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, nem alkotmányjogi kérdés, a felkészülési idő elmaradása vagy kirívó hiánya már alaptörvény-ellenességet eredményez. A jogbiztonságot súlyosan sérti ugyanis, ha az új, illetve többletkötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad, vagy annyira rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni {Indokolás [52]; legutóbb megerősítve: 3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [46]}.

49. A 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a jogbiztonság követelménye azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. (ABH 1992, 155, 157.). Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg. Önmagában a kihirdetés és a hatálybalépés egybeesése sem feltétlenül sérti a kellő felkészülési követelményt, más esetekben viszont ez éveket is igénybe vehet [7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; 267/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1126, 1135.; 797/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1437, 1443.].

50. Az Alkotmánybíróság a 469/B/1997. AB határozatában mondta ki, hogy ha a visszalépést tartalmazó jogszabályváltozás a meglévő vállalkozásokra csak valamely jövőbeni időponttól hat ki, akkor az Alkotmánybíróságnak a következőket kell figyelembe venni: határozatlan időre szóló engedélyek esetén hagyott-e az állam - az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból eredő - megfelelő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására [7/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992. 45, 47, 28/1992. (IV. 30.) AB hat. ABH 1992. 155, 158 stb.],

51. A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], melyet később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]} {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.” {3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]–[23]}.

52. A kellő felkészülési idő a törvény kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése közti időtartamot jelöli, amely a törvény megalkotását és kihirdetését követő szakaszhoz tartozik (24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [42]; 3427/2021. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [24]; 29/2022. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [34]).

53. A bizalomvédelem alkotmányjogi aspektusa kapcsán az Alkotmánybíróság a 3061/2017. (III. 31.) AB határozatában foglalt állást: a jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának ugyanakkor korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem

követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás. Az Alkotmánybíróság esetről esetre mérlegeli, hogy hol húzódik a határ a jogalkotó szabadsága és a címzeteknek a jogi szabályozás állandóságához, kiszámíthatóságához fűződő érdeke között, vizsgálva, hogy a jogi szabályozás változása következtében a jogalanyokat ért hátrány indokolja-e a jogbiztonság sérelme alapján az alaptörvény-ellenesség megállapítását. A meghatározott jogviszonyból eredő jogok jövőre szóló megszüntetése kapcsán ennek megfelelően az Alkotmánybíróság figyelembe vette többek között azt a körülményt, hogy a fennálló jogi helyzet viszonylagos változatlanságában a felek bizakodhattak-e vagy sem {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [71]}, illetve a szabályozás változatlansága ésszerűen elvárható volt-e {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [154]}. Arra is tekintettel volt továbbá, hogy a bizalomvédelem a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglévő jogosultságokra történő vonatkoztatása, meglévő jogosultság hiányában pedig az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29]}. {3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13], legutóbb: 3068/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [24]}.

54. Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. A jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmának sérelme kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy a jogszabály jogellenességének szintén egyben alkotmányellenes formája a jogalkotó joggal való visszaélése, azaz a rendeltetésellenes jogalkotás. Az Alkotmánybíróság már a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatban is kifejtette: a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut. Az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alaptörvény B) cikkéből vezethető le. Így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. E határozatában a jogalkotói hatalommal való visszaélés kapcsán kimondta azt is, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása a jogállami klauzula, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel. A jogalkotó hatalom egyik alkotmányos korlátja a jogintézmények célhoz kötött felhasználási lehetősége.

- *A fenti elvek jelen ügyre történő alkalmazása*

**III/1. alfejezet: Az Árrendelet 1. § (1) bekezdésének, 1/A. §-ának, 2. § (1) bekezdésének, 2/A. §-ának, 3. § (1) bekezdésének, (2) bekezdés b) pontjának és (3) bekezdésének, 4. §-ának, valamint az Árrendelet 2. mellékletének, valamint a 3/2022. (I. 26.) MK Rendeletnek a 15/2022. (XI. 11.) MK rendelettel való módosítása nem teljesíti a kellő felkészülési idő követelményét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelme]**

55. Indítványozó hivatkozik arra, hogy az Árrendelet és az MK rendelet (legutóbbi) módosításai mind-mind olyan időszakokban kerültek kihirdetésre, amelyekre ésszerűen működő címzetti kör, a jogkövető magatartás érdekében, legjobb szándéka ellenére sem tudott felkészülni. Tény, hogy az Árrendelet és az MK rendelet egyes szabályai 2022. február 1-jétől már alkalmazandók voltak, amikor a módosításokra sor került. Azonban elmondható, hogy a jogszabály-módosítások előreláthatatlanok voltak (még a Kormány árstoppal kapcsolatos kommunikációja ismeretében is), és azok -más kereskedőkhöz képest- Indítványozóra olyan terhet rótt, melyet jóhiszemű eljárása és legjobb szándéka ellenére sem tudott tartani.

<b>Támadott Árrrendelet / MK rendelet módosításáról szóló jogszabály</b>	<b>Módosító jogszabály hatályba lépésének napja (jogszabályhellyel) Felkészülési idő mértéke</b>
<i>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</i>	2022. november 10. <b>[451/2022. (XI. 9.) Korm.rendelet 5. §]</b> <b>1 óra 38 perc (!) felkészülési idő</b>
<i>az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet</i>	2022. december 14. <b>[511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet 5. §]</b> <b>2 óra 5 perc (!) felkészülési idő</b>
<i>az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 583/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet</i>	2023. január 13. <b>[583/2022. (XII. 28.) Korm.rendelet 3. §]</b> 15 nap felkészülési idő
<i>az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet</i>	2023. április 25. <b>[142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet 2. §]</b> <b>3 óra (!) felkészülési idő</b>
<i>az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelettel összefüggő kereskedői tájékoztatásról szóló 3/2022. (I. 26.) MK rendelet módosításáról szóló 15/2022. (XI. 11.) MK rendelet</i>	2022. november 14. <b>[15/2022. (XI. 11.) MK rendelet 2. §]</b> 2 nap felkészülési idő

56. *Indítványozó* álláspontja szerint az Árrrendelet több módosított rendelkezése olyan anyagi jogi többletkötelezettséget jelent az Árrrendelet 2022. február 1-jén hatályossá váló szövegváltozathoz képest, aminek a kapcsán önállóan vizsgálandó az, hogy a **jogalkotó megtartotta-e a kellő felkészülési idő követelményét.**

57. Ilyennek minősül az, hogy az Árrrendelet 2. melléklettel bővült egyik napról a másikra, felvéve a friss tojást és az étkezési burgonyát a hatósági áras termékek közé. Az adott termékekre a 2022. szeptember 30-i árszinten irányadó kiskereskedelmi árat kellett alkalmazni éjfél-től. Emellett 2022. november 10-étől (az Árrrendelet módosított 2/A. § (2) bekezdése alapján) új tájékoztatót kellett közzé tennie mind az üzletekben, mind a honlapján. Emellett az Árrrendelet módosított 2. § (1) bekezdése alapján a hatósági áras termékekből az „átlagos napi, kereskedőnél készleten lévő mennyiség” árusítására tartozott kötelezettséggel éjfél-től. Ez azt jelenti, hogy *Indítványozónak* – aki több budapesti üzletében is 0-24 között tart nyitva – mindössze 1.5 órája volt arra, hogy (1) megismerje a módosított Árrrendelet egyes rendelkezéseit, (2) cselekedjen annak érdekében, hogy jogkövető magatartást tudjon tanúsítani. A kettőt együtt megvalósítani 22 óra 30 perc és 24 óra 00 között lehetetlen. A 0-24 nyitvatartással működő üzletekben nem volt elégséges a felkészülési idő sem a jogszabály megismeréséhez, sem ahhoz, hogy egyes tojás és burgonya termékeket – felsővezetői utasítások bevárása nélkül – a hatósági árazás érdekében leválogassanak. Ebben az időkeretben még az sem volt lehetséges, hogy áttekinthessék a leválogatandó termékeknek a 2022. szeptember 30-i árat. Arra sem volt elegendő a kihirdetéstől a hatályossá válásig tartó idő, hogy az árusítási kötelezettségük kiterjesztésének megfelelő tevékenységre álljanak át. Ezek a tevékenységek hangsúlyozottan **nem a gazdasági felkészülés**



körében értékelendők, hiszen ez az a magatartás, amit a jogalkotó a címzettektől (így Indítványozótól is) elvárt.

58. Hangsúlyozottan sérti a *kellő felkészülési idő* követelményét, hogy a Kormány olyan jogszabályt alkotott, és annak megfelelő magatartást már másnaptól elvárta az Indítványozótól, aminek a végrehajtási rendelete (az arculati elemekre vonatkozóan) **a hatályossá válás napján még nem is állt rendelkezésre**. Azaz 2022. november 10-én hatályos Árrrendelet 2/A. § (2) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség hiába állt fenn az *Indítványozónak*, a 3/2022. (I. 26.) MK rendelet szerinti tartalom nem tükrözte még 2022. november 14. 0:00-ig a változásokat. Négy napon át (2022. nov. 10., nov. 11., nov. 12. és nov. 13.) tehát olyan kötelezettséget rótt Indítványozóra a Kormány, aminek jogilag sem tudott eleget tenni. Ezzel szemben a hatályossá válást követő napokon is folytak ellenőrzések Indítványozónál, azaz a fogyasztóvédelmi hatóságok olyan magatartást tudtak szankcionálni a fogyasztói tájékoztatásokra nézve (Árrrendelet 2. § (2) bek.; Árrrendelet 2/A. § (2) bek; Árrrendelet 4. §-a szerinti MK rendelet módosításának hatályossá válásáig), aminek megfelelni Indítványozó az adott időszakban jogilag sem tudott. Az 56-57. pontokban foglaltak alapján az Árrrendelet 2. § (1) bekezdésének, a 2/A. §-ának, a 4. §-ának, valamint az Árrrendelet 2. mellékletének, valamint a 3/2022. (I. 26.) MK Rendeletnek a 15/2022. (XI. 11.) MK rendelettel való módosítása nem teljesíti a kellő felkészülési idő követelményét, azaz ezek a jogszabályhelyek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesek, alaptörvény-ellenesek.

59. Indítványozó álláspontja szerint az 511/2022. (XII. 13.) Korm.rendelet módosításai szintén sértették a kellő felkészülési idő követelményét, azért, mert a jogsértés esetén kiszabott bírság legalább kétszeresét, és a bírság legmagasabb összegére vonatkozó rendelkezést egyik napról a másikra nem kötötte a jogalkotó „ismételt jogsértéshez” illetve a tevékenységtől való ideiglenes eltiltást sem kötötte „ismételt jogsértéshez”, azaz a szankciórendszert úgy szigorította a Kormány, hogy az új szankciók fényében Indítványozó nem tudta tevékenységét hozzá igazítani. **Indítványozó ezért úgy találja, hogy az Árrrendelet 3. § (1) bekezdése, 3.§ (3) bekezdése, az 1. § (1) bekezdése, és 1/A. § (1) bekezdése, valamint a módosított 3. § (2) bekezdés b) pontja, mint támadott jogszabályhelyek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesek, alaptörvény-ellenesek.**

60. Indítványozó kiemeli, hogy jelentős módosításon ment keresztül az Árrrendelet az 583/2022. (XII. 28.) Korm.rendelet alapján. Különböző anyagi jogi kötelezettségeket nevesített a Kormány az Árrrendelet 2. § (1) bekezdésében és a 2/A. § (1) bekezdésében, előírva: a hatósági áras termékek forgalmazási kötelezettségét; a 2021. évi napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására vonatkozó kötelezettséget; valamint új kötelezettségként azt, hogy „*készletét - szükség esetén a b) pont szerinti mennyiség kétszeresének mértékéig - és a vásárlók számára történő kibehelyezését olyan mennyiségben biztosítani, hogy az a vásárlók kiszolgálására - árubány elkerülésével folyamatosan elegendő legyen*”. A kellő felkészülési idő követelménye sérült, ugyanis a konkrét jogalkotói cél által vezérelt jogi kötelezettséget a Kormány kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető módon korlátolt határidővel írta elő. Egyrészt a 2022. december 28. napján történt kihirdetése egy olyan napon történt, amikor egyébként az Országgyűlés az őszi és a tavaszi ülésszakok között volt, azaz az Országgyűlés semmilyen demokratikus kontrollt a kormányrendelet kihirdetésével összefüggésben nem tudott gyakorolni. Másrészt a Kormány Árrrendeletet módosító rendelete december végén, két ünnep között lett kihirdetve, úgy, hogy a Kormány által biztosított felkészülési idő (15 nap) az ünnepi időszakokra tekintettel kirívóan rövid. Nem beszélve arról,

hogyan a közigazgatásban (így a fogyasztóvédelmi hatóságoknál is) a 369/2022. (IX. 29.) Korm.rendelet alapján 2023. január 6. napjáig (első munkanap: 2023. január 9.) igazgatási szünet volt. Ez nem volt másként a gazdasági élet szereplőinél sem, különösen nem a beszerzésekért felelős döntések meghozatalában résztvevő személyeknél és partnereknél sem.

61. A 3296/2021. (VII. 22.) AB határozatban a t. Alkotmánybíróság által vizsgált 30 napos felkészülési idő érdemi alkotmányossági kérdést vetett fel, ezért *argumentum a maiore ad minus* a 15 napos felkészülési időt – a december végi, igazgatási szünetek és szabadságolások általánosan ismert időszakára is tekintettel – az Alkotmánybíróságnak érdemi vizsgálat tárgyává kell tenni. A *kellő felkészülési idő* követelménye akként konkretizálható, hogy a Kormány a címzettek egyes, szabályozással összefüggő valós helyzetére vonatkozó körülmények ismeretében volt-e és a jogszabálymódosítás alapján az új kötelezettségeknek fennállt-e a teljesíthetősége. Az első kérdés törvény esetén a törvényjavaslat előkészítése és parlamenti vitája alapján ismerhető meg, veszélyhelyzeti kormányrendelet esetén a rendelet preambulumból és a kihirdetett jogszabály hivatalos szervek általi tájékoztatóira. Míg az első feltétel sem áll fent, a második feltétel kapcsán azon az állásponton van Indítványozó, hogy a teljesíthetősége nem állt fenn a kötelezettségeknek, ami a jogbiztonság sérelmével járt Indítványozó számára. Az előző pontokban rögzített korlátolt időtartam alatt nem lehetett gondoskodni importtermékek behozataláról, azért, hogy az árusítási kötelezettségnek (valójában: készleten tartási kötelezettségnek) és a dupla mennyiség biztosítására vonatkozó kötelezettségének eleget tudjon tenni.

62. Ez szintén *nem gazdasági felkészülés* alatt értékelendő, hanem a kellő felkészülési idő alatt: az, hogy a jogszabályváltozásnak megfelelő magatartás tanúsításának eleget tegyen a címzett nem lesz „gazdasági” felkészülésnek minősülő pusztán azért, mert az a gazdaság bizonyos szereplőit érinti, vagy amiatt – pénzfizetési teherrel járó – kötelezettségeket kell teljesítenie a címzetteknek. Épp ellenkezőleg: a *kellő felkészülési idő* azt a jóhiszemű címzettet védi, aki az elvárható prudencia mellett tesz a jogszabály megismerése, megfelelő értelmezése és a jogalkotótól elvárt magatartást teljesítése érdekében. Az elvárt magatartás jelen esetben mennyiségi kalkulációk elvégzését, a mennyiségi hiánycikkek pótlása iránti intézkedések tételét, pótrendelések megtételét, egész logisztikai művelet sor elvégzését (raktárba szállítás, termékek raktárakból üzletbe szállítását) igényelte, azért, hogy 2023. január 13. napján (pénteken) és azt követően eleget tegyen Indítványozó nemcsak a forgalmazási, hanem az árusítási kötelezettségnek (valójában: készleten tartási kötelezettségnek) és a dupla mennyiség biztosítására vonatkozó kötelezettségének. Erre pedig a biztosított idő – a fenti összefüggésekre tekintettel - kirívóan rövid volt. **Indítványozó álláspontja ezért az, hogy az Árendelet 2. § (1) bekezdése, valamint az Árendelet 2/A. § (1) bekezdése, mint támadott jogszabályhelyek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesek, alaptörvény-ellenesek.**

**III/2. alfejezet: Az Árendelet sérti a jogbiztonság elvét, azon belül a bizalomvédelem követelményét, illetve az Árendelet hatályának kiterjesztése sérti a kellő felkészülési idő követelményét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelme]**

63. Indítványozó álláspontja szerint az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet úgy terjeszti ki az egész Árendelet hatályát időben, hogy arra a korábbi várakozások ellenében sem lehetett számítani.

64. A kellő felkészülési idő követelménye kapcsán Indítványozó rámutat arra, hogy az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet is az Árendelet hatályának időbeli kiterjesztéséről szólt, azonban 2022. december 13-án a kereskedők – is Indítványozó is – abban a bizakodásban folytatta működését, és a hatósági áras termékekkel való kereskedelmet, hogy annak 2022. december 31-én vége lesz. Ezzel szemben a 142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet felkészülési idő nélkül (!), kiszámíthatatlanul, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető módon nyújtotta el az Árendelet alkalmazhatóságát, ami a *kellő felkészülési idő* sérelmén keresztül a jogbiztonságot sértette. Emiatt az Árendeletnek az indítvány előterjesztésekor hatályos szövegváltozata és az Árendelet aktuális alkalmazandósága az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik, és az alaptörvény-ellenesnek minősül.

65. Indítványozó hivatkozik arra is, hogy a 142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet egy olyan időszakban került megalkotásra, amikor a hatósági áras termékekkel való kereskedelmi (forgalmazási/árúsítási és kapcsolódó) kötelezettségek több mint egy éve már hatályban voltak. Mind a szakmai álláspontok, mind a kormányzati nyilatkozatok arról szóltak röviddel a 142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet kihirdetését megelőzően, hogy a nyilvánosságban és a kormányzati kommunikációban „árstopnak” hívott intézkedést, annak dezinflációs célokra alkalmatlansága, és az erős ár-és piactorzító hatása miatt (hasonlóan 2022. december elején az üzemanyagtermékek hatósági árazásához) ki fogja vezetni a Kormány. Azaz 2022. áprilisában a hatósági élelmiszerár-szabályozás és korlátozások kivételével ésszerűen elvárható volt Indítványozó számára. A bizalomvédelem amiatt sérült, hogy az Árendelet hatályvesztésével kapcsolatos norma Indítványozóra nézve káros módosítása nem volt előrelátható, azaz az Indítványozónak a jogszabály hatályvesztésével összefüggő várakozását a Kormány *kellő felkészülési idő* biztosítása nélkül, a jogbiztonságot aláásó módon módosította, és terjesztette ki időben a korlátozásokat. Indítványozó álláspontja szerint azért éri őt a jogbiztonságot sértő módon hátrány, mert nem tudta tevékenységét a korlátozó intézkedések végében való bizakodással tervezni. Emiatt az Árendeletnek az indítvány előterjesztésekor hatályos állapota sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, és az alaptörvény-ellenes.

**III/3. alfejezet: Az Árendelet 1. § (2)-(6) bekezdései, a 3. § (2) bekezdés a) pontja, a 3. § (4)-(5) bekezdései, az Árendelet 1. melléklete, valamint 3/2022. (I. 26.) MK rendelet sértik a kellő felkészülési idő követelményét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelme]**

66. Indítványozó a hatósági áras termékcsoportokon belül jelentős számú terméket forgalmazott 2021. október 15-én. A termékek 2021. október 15-i árszintjének meghatározására nem több, mint két hetet biztosított a Kormány. Továbbá, át kellett tekinteniük meglévő szerződéseit a megfelelő készlet biztosítása érdekében, mindezt úgy, hogy számos beszállító a szerződések újratárgyalását kezdeményezte a növekvő költségek miatt, sőt, több piacon alapanyag vagy termékhiánnyal is számolni kellett. Mivel Indítványozó országosan folytatja kereskedelmi tevékenységét, így a jóhiszemű eljárással is túlzott terhet kellett viselnie. A jogalkalmazásra való felkészülési idő akkor tekinthető alkotmányosan elfogadható tartalmúnak, ha az eset összes körülményére tekintettel az nem kirívóan rövid, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető.

67. Márpedig jelen ügyben megállapítható, hogy a kiskereskedelmi élelmiszer-értékesítés egészére kiterjedő, a legszigorúbb állami beavatkozás történt, melyet előíró Árendelet feltételei és

annak tárgyi hatálya, sőt az *Indítványozótól* elvárt magatartások köre is nehezen volt meghatározható (ezt bizonyítja többek között a folyamatosan változó minisztériumi tájékoztató az Árendelet alkalmazására vonatkozóan). Indítványozó ismét hivatkozik a 3296/2021. (VII. 22.) AB határozatban a t. Alkotmánybíróság által vizsgált 30 napos felkészülési idő érdemi alkotmányossági kérdést vetett fel, ezért *argumentum a maiore ad minus* a 17 napos felkészülési időt is a vizsgálat tárgyává kell tenni. Azt kell vizsgálni, hogy a 17 napnyi felkészülési idő mellett abban a pozícióban volt Indítványozó (kereskedő), hogy jóhiszeműsége, legjobb szándéka és igyekezete ellenére meg tudja felelni, eleget tudjon tenni új, illetve többletkötelezettségeinek. Amennyiben nem, vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán tudott eleget tenni, úgy sérült a kellő felkészülési idő követelménye.

68. Az Árendelet 1. mellékletében körülírt termékcsoportokon belül, a legnagyobb kereskedelmi forgalmat bonyolító vállalkozásoknál példátlan munkaterhet jelentett az átállás. Márpedig a jogszabályt meg kellett ismerni, annak ismeretében értelmezési kérdéseket eldönteni (pl. a tejtermékek közül nemcsak a 2,8%-os UHT tejet, hanem pl. a különböző tejsitalokat is magában foglalja-e a szabályozás; a kristálycukorból a kockacukorra is vonatkozik-e a hatósági árazásra vonatkozó kötelezettség; egy konkrét időállapotát vizsgálni több száz terméknél az Árendeletnek megfelelő kiskereskedelmi ár feltüntetése érdekében). Nem számolt azzal sem a jogalkotó, hogy 17 napnyi felkészülési idő a napi megrendeléseket adó vállalkozás mérete szerinti „kis” üzletek esetén tartható, de az *Indítványozó* helyzetében, országosan nagyszámú értékesítési pontra kell nemcsak a beszerzést, hanem a kiszállítást is intézni, az a felkészülést veszélyeztető, az új kötelezettségek jóhiszemű teljesítésére képtelen helyzettel járhat. Továbbá, a várható hatósági ellenőrzésekre is fel kellett készülni, üzletenként napi készletet számítani a 2021-es napi értékesítési adatok alapján. Ez annál is sürgősebb, mert a jogszabály szövegéből megállapítható, hogy az Árendeletben foglalt kötelezettség megsértése esetén a kereskedők (így Indítványozó) is objektív felelősséggel tartoznak (tartozik).

69. Kiemelendő az is, hogy az Árendelet alkalmazásához az ITM által készített segédletet a 2022. február 1. (hétfői) hatálybalépés előtti csütörtökön, 2022. január 27-én tette nyilvánosan elérhetővé a szaktárca (***P/6. sz. melléklet***). Ezen útmutató nem illeszthető be az Alaptörvény T) cikk (1)-(2) bekezdésében rögzített általánosan kötelező magatartási szabályok körébe, maga az útmutató (ITM szóhasználatában segédlet) az Árendeletet pontosító, magatartási szabályokat (avagy a hatósági áron értékesítendő termékek pontos körét) meghatározó pszeudonorma. Az útmutatóra hivatkozással történtek a hatósági ellenőrzések Indítványozónál is. (Több ellenőrzésre 2022. február 2. napján, tehát a hatálybalépést követő második napon került sor.) Ez azt mutatja, hogy az érintett *Indítványozó* még legjobb szándéka ellenére sem tudta a segédletnek megfelelően eleget tenni a fogyasztóvédelmi hatóság által kívánt termékek beárazására vonatkozó kötelezettségének. **Ez pedig sérti a kellő felkészülési idő követelményét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

70. A segédlet ráadásul több alkalommal úgy módosult, hogy arról a kiskereskedők semmilyen tájékoztatást nem kaptak, így *Indítványozó* sem kapott a módosításokról értesítést. Továbbá, a segédlet folyamatos módosítása is azt bizonyítja, hogy a jogszabály alkalmazása sok értelmezési kérdést felvetett, amelyre a jogalkalmazói is csak folyamatában, a segédlet módosításával tudott választ adni. Mindemellett a segédletet az ellenőrző hatóság többször alkotmányellenesen úgy alkalmazta, hogy a kiskereskedő számára hátrányos jogértelmezést fogadta el, például a készlet vizsgálata tekintetében (ha a jogszabály nem egyértelmű, és abból nyelvtani értelmezéssel

kiolvasható egyfajta jogértelmezés, akkor a hatóság nem értelmezheti a jogszabályt a kiskereskedő hátrányára, a fenti jogértelmezéstől eltérően). A segédlet legalább 3 alkalommal, időközben történi módosítása bizonyítéka annak, hogy **még a jogalkalmazó hatóságok számára sem volt elegendő az Árendelet, és az MK Rendelet alkalmazására nyitva álló idő, melyek fényében a támadott jogszabályok sértik a kellő felkészülési idő követelményét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés].**

71. Nem elhanyagolható szempont az, hogy bár minden (a hatósági áras termékekkel kereskedő) vállalkozásra kötelező az Árendelet, az árképzésre vonatkozó Árendelet 1. § (3) bekezdése szerinti feltételeket önhibáján kívül nem tudja az a vállalkozás teljesíteni, akinek nincs erre is alkalmas árnyilvántartó informatikai rendszere. Erre az útmutató azt az áthidaló megoldást alkalmazza, hogy „*a kereskedőnek 2022. január 31-ig a saját céges nyilatkozataiban rögzíteni és dokumentálni szükséges az árképzési gyakorlatát a beszerzési ár és haszonkulcs vonatkozásában*”. Ilyen tartalmú kötelezettség az Árendelet 1. § (3) bekezdése kapcsán az Árendeletből nem származik, **azaz a pszeudonormában foglalt kötelezettség az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.**

72. Hasonlóan nem következik az Árendelet 1. § (3) és (4) bekezdéseiből az, hogy a mennyiségi akciós termékekre „akció-fenntartási” kötelezettsége lenne a kereskedőnek. Míg a promóciós termékek esetén az akció előtti utolsó bruttó kiskereskedelmi ár az irányadó, a jogalkotó nem mondta meg, hogy a *kettőt fizet, hármát kap, a négyet/hatot/tízet vesz akciós x Ft értékért* mennyiségi akciók is irányadóak-e 2022. február 1-jétől. Az ITM segédlete erre az igen választ adta, holott erre jogszabályból fakadó egyértelmű kötelezettsége *Indítványozónak* nem származott. A kellő felkészülési idő követelménye akkor biztosított, ha a jogszabály megismerését követően, a címzettre a jogszabályból az Alaptörvénnyel összhangban -a jogalkotó által nem szándékolt-, különösen egy pszeudonorma alkotójától származó kötelezettsége nem keletkezhet. Az Árendeletet a címzettek számára önkényesen kiterjesztő útmutatóban foglalt kötelezettségekre tekintettel Indítványozó kéri a t. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, **hogy az Árendelet sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő követelményét.**

73. Indítványozó végül kiemeli, hogy az Árendelet 2. § (2) bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségének jóval rövidebb időt adott a jogalkotó, holott elsősorban a fogyasztók érdeke, hogy megfelelő tájékozottság mellett tudják meghozni fogyasztói döntéseiket. Az, hogy egy héttéve alatt kellett nemcsak gazdaságilag felkészülni (tehát megfelelő forrást biztosítani a kötelezettség teljesítésére), hanem beszállítóval szerződni, a 3/2022. (I.26.) MK rendelet szerinti méretű és tartalmú plakátokat és tájékoztatókat előállítani, kihelyezésükről a saját munkaerő-forrásaikra tekintettel kvázi azonnal intézkedni, mely kötelezettség késedelmes teljesítése esetén (pl. nyomdai vagy beszállítói késedelemre) tekintettel jogszabály nem biztosít kimentési lehetőséget – súlyos, a jogbiztonságot veszélyeztető helyzetet, azaz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköző helyzetet teremtett a jogalkotó. Ezen kötelezettségeknek együttesen Indítványozó (minden üzletére kiterjedően) jóhiszemű eljárása ellenére sem tudott rendkívüli erőfeszítések árán sem eleget tenni. A jogbiztonságot sértő helyzet ellenére a Kormány kötelező szankcióval sújtotta Indítványozót, mint jóhiszemű, rendkívüli erőfeszítése ellenére a jogszabályból fakadó kötelezettségeit maradéktalanul teljesíteni nem képes kereskedőt (Árendelet 3. §-a szerinti szankciók). A fentiekre tekintettel Indítványozó álláspontja szerint az Árendelet és az MK rendelet jogalkotói nem biztosították a kellő felkészülési idő követelményét, eljárásuk

jogbiztonságot veszélyeztető helyzetet, és bírói úton nem orvosolható kötelező szankciókat eredményezett, **ami miatt a támadott a jogszabályhelyek sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.**

<b>Támadott jogszabály megnevezése</b>	<b>Hatályba lépésének napja (jogszabályhellyel) Felkészülési idő mértéke</b>
Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló <b>6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet</b> ( <i>Árrendelet</i> )	2022. február 1. [ <i>Árrendelet</i> 5. § (1) bek.] <b>17 nap</b> , kivéve az <i>Árrendelet</i> 2. § (1) bekezdése vonatkozásában, melynél a felkészülési idő a 3/2022. (I. 26.) MK rendeletéhez igazodott
Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelettel összefüggő kereskedői tájékoztatásról szóló <b>3/2022. (I. 26.) MK rendelet</b> ( <i>MK Rendelet</i> )	2022. február 1. [ <i>MK Rendelet</i> 3. §] <b>5 nap felkészülés idő biztosítva</b>

**III/4. alfejezet: Az Árrendeletet módosító egyes jogszabályok sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és az Alaptörvény 53. cikke (1) bekezdésével összefüggésben a veszélyhelyzeti jogalkotói hatalommal visszaélés tilalmát**

74. Az Árrendelet érvényessége kapcsán felmerül a Kormány veszélyhelyzeti jogalkotói jogkörével történt visszaélés. Ennek kapcsán rögzítendő, hogy az Ártörvénytől történő eltérésre, ideiglenes jelleggel az Ártörvény által nem katalogizált termékekre és szolgáltatásokra a Kormánynak származékos jogalkotói hatáskörben kormányrendelet-alkotási joga van [Ártörvény 19. §]. Tehát a rendkívüli jogrend alatti veszélyhelyzeti jogalkotásra nem volt szükség, hiszen az Ártörvény felhatalmazást ad a Kormánynak a gazdaság egészét vagy jelentős részét érintő árváltozás esetén árrozgításra. **A Kormányt megillető árbeavatkozásnak a rendes jogrendben az alkotmányos kereteit az Alkotmánybíróság a 19/2004. (V. 26.) AB határozatban határozta meg (alkotmányos követelményként).**

75. Ami az **Árrendelet kihirdetése napján hatályos szövegét illeti**: *Indítványozó* kéri a t. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény és az ellenében kifejtendő közegészségügyi természetű célok, valamint a hatósági termékek körének 7 élelmiszer termékcsoportha való kiterjesztése (Árrendelet 1. melléklet) között nem áll fenn semmilyen összefüggés. A Kormány egyszerűen kényelmi szempontok alapján döntött ezen jogalkotási eszköz alkalmazása mellett.

76. Orbán Viktor 2022. január 12-i videójában a koronavírus **mellett**, a **családok védelmében** alkotta meg az Árrendeletet, azaz nem a COVID-19 járvánnyal szembeni közegészségi célok elérése vezérelte a Kormányt a hatósági árazás élelmiszerekre való kiterjesztésében. Ezt támasztja alá az is, hogy a **162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. §-ának** kihirdetését az intézkedés indokaként rögzítette, hogy a Kormány **az áremelkedés következményeitől védi a családokat**. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek megalkotására, a veszélyhelyzeti kormányrendeletek időbeli hatályának kiterjesztésére a Kormánynak szigorúan *az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány (a továbbiakban: koronavírus-világjárvány) következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása* érdekében kell, hogy sor kerüljön. Az, hogy a családok védelme és gazdaságpolitikai szempontok vezérelték a jogalkotást, nem áll összhangban a veszélyhelyzet

kihirdetésére okot adó körülmények elhárításának céljával. Álláspontunk szerint a jelen alkotmányjogi panasz keretében támadott Árendelet nemhogy nem alkalmas a fenti veszélyhelyzeti célok elérése, **ahhoz semmi köze nincsen.**

77. A **162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet** azért is tekinthető visszaélészerűen meghozott jogszabálynak, mert annak időbeli hatályát a veszélyhelyzet megszűnésétől (2022. május 31.) egy egész hónappal későbbre helyezte, tehát az Árendelet alkalmazását a veszélyhelyzeti felhatalmazás, a különleges jogrend megszűnését követő időpontra terjesztette ki. Ez pedig egyértelmű jele annak, hogy a jogalkotó a veszélyhelyzeti jogalkotói hatáskörét nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti módján élt vele, az alkotmányos kereteken belül.

78. Az Ártörvénytől eltérő szabályok semmilyen módon nem szolgálják a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítását, sem a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvását. Mindezek alapján a Kormány olyan beavatkozást alkalmazott (hatósági árrögzítés) **2022. február 1-jétől 2022. május 31-ig**, melyre kényszerítően nem következik az eset körülményeiből a veszélyhelyzeti normaalkotás lehetősége, a felhatalmazáson túlterjeszkedő, a COVID-19 járvány elleni védekezéssel **semmilyen cél-eszköz viszonyban nem álló jogalkotás az Alaptörvény 2022. május 24. napjáig hatályos 53. cikk (1) bekezdésébe, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.**

79. **2022. május 25-étől hatályos Alaptörvény** alatt is irányadó az a dogma, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás visszaélészerű jellegének megállapítására, és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközés, valamint a veszélyhelyzeti alaptörvényi szabályok megsértése miatt az alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítésére kétséggkívül az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik. Az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy az **Alaptörvény tizedik módosításához** az alkotmánymódosítás mögötti indokok milyen, az Alaptörvény belüli korlátokat állít a veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányossága előtt. Az Alaptörvény tizedik módosításának részletes indokai egyértelműek: *Hasonlóan a hatályos veszélyhelyzeti szabályokhoz a Kormány jogi és politikai felelősségebe tartozó kérdés, hogy mely rendkívüli intézkedéseket vezet be. Ezek bevezetése során a Kormánynak mindig esetről-esetre kell vizsgálnia a **beavatkozás szükségességét, annak halaszthatatlanságát, a rendes jogrendi eszközökkel való szabályozás lehetetlenségét vagy korlátozottságát, továbbá a ténylegesen alkalmazandó rendkívüli intézkedések előírásának jogpolitikai szegmensét: a szabályozás ezen legitim céljai minden esetben a különleges jogrendet **kiváltó esemény** és annak magyarországi hatásai ismeretében ítélhető meg.***<sup>10</sup>

80. Súlyosan sérti a *jogbiztonság követelményét* az, hogy az „ideiglenes” jelleggel bevezetett hatósági ármaximálás további hónapokra lett kiterjesztve. Ebben a körben azt is hangsúlyozni kell, hogy a tárgybeli szabályozásra a rendes jogalkotási eszközök is megfelelő kereteket biztosítottak volna. Az Ártörvénytől való eltérést megállapíthatja egy, az Ártörvényt módosító törvény, és a Kormány az Ártörvény 19. §-a szerinti rendelete, mint rendes jogrendi jogalkotási eszközök. Általános elvárás tehát, hogy a rendkívüli jogrendi eszközök akkor és annyiban alkalmazhatók, ha azokra az általános jogrendi eszközök alkalmatlannak mutatkoznak. A veszélyhelyzeti jogalkotás ugyanis alapvetően is lerontja a *jogbiztonság, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság követelményét* (például azzal, hogy a kormányrendeletek elfogadását megelőzően nem köteles a Kormány társadalmi egyeztetést, előzetes hatásvizsgálatot folytatnia, a kormányrendelet

<sup>10</sup> Magyarország Alaptörvényének tizedik módosítása (T/25. számú javaslat); Részletes indokolás az 1. cikkhez <https://www.parlament.hu/irom42/00025/00025.pdf>

elfogadott szövegét nem kell indokolással ellátnia, és felkészülési idő nélkül is megalkothatja azokat). Mivel az alkotmányozó hatalom a jogalkotás belső korlátjait megalkotta, és nevesítette a beavatkozás szükségessége okán, az Alkotmánybíróság – a teleologikus alkotmányértelmezés elvére és az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésre tekintettel nem engedheti el a szabályozás nem rendes jogalkotási, hanem veszélyhelyzeti kereteken belüli szükségességének vizsgálatát. Ezért az Alkotmánybíróság nem tarthatja fenn azt az elvet, hogy a célszerűségét egyes jogszabályoknak nem vizsgálja [23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás (25)]. Az alkotmányozó a Kormány jogi felelősségének felvetésére alkalmasnak ítélte a beavatkozás szükségességének elmaradását, mely felelősség kikényszerítésére Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásban az Alkotmánybíróságnak a hatásköre egyértelműen kiterjed.

81. Éppen ezért a 2022. május 2-át követő, de a veszélyhelyzet 2022. május 31-i megszűnésére is tekintettel a Kormány visszaélt a rendkívüli jogrendi felhatalmazásával, amikor veszélyhelyzeti kormányrendeletet hozott az Árendelet hatályának fenntartására. Ehelyezett a Kormány törvényjavaslatot nyújthatott volna be, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti törvényhozói hatáskörében (a 2020. évi LVIII. törvényhez, a 2021. évi XCIX. törvényhez, és a 2021. évi CXXX. törvényhez hasonlóan) fogadjon el, ezzel biztosítva a rendes jogrendi törvényalkotási eljárás garanciáit, a parlamenti ellenőrzési funkcióját a végrehajtó hatalom működése felett. Mindez tartalmi vizsgálat nélkül is mutatja az Árendelet időbeli hatályát módosító jogszabályok szükségességének alkotmányellenes hiányát, mely a támadott jogszabályok Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközéséhez vezetett.

82. **Szintén 2022. május 25. napját követően** egy új, eddig alkotmányjogilag meg nem közelített kérdést vetett fel a rendkívüli jogrendek közötti átmenettel kapcsolatban a Kormány, rendeltetésellenes jogalkotása. Hatályvesztett kormányrendeletek újbóli hatályosságának előírására, alapvetően ugyanazon rendkívüli jogrendi felhatalmazás mellett, de alapvetően teljesen más természetű közjogi veszély esetén vizsgálandó a rendkívüli jogrendek közötti átmeneti jogalkotás. *Indítványozó* leszögei: álláspontja szerint nem kizárt az, hogy bizonyos COVID-19 elleni küzdelmet elősegítő kormányrendeletek megfeleljenek a 2022. május 25. napjától hatályos Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti „szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa”, mint veszélyhelyzet kihirdetésre okot adó körülményeknek. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése nem adott parttalan felhatalmazást a jogalkotónak, az 53. cikk (1) bekezdésének alaptörvényi változása sem ebbe az irányba terjesztette ki a rendeleti úton való beavatkozásnak a lehetőségét. Éppen ellenkezőleg: az ukrán-orosz háborús helyzet és a háborúval összefüggésben létrejövő humanitárius katasztrófa indokolhatják a különleges jogrendi beavatkozásokat. A különleges jogrendi beavatkozásoknak azonban – az Alaptörvény tizedik módosítása alapján – szükségesnek kell lenniük, az Alaptörvénynek a 2022. október 31. napjáig hatályos 54. cikk (1) bekezdésében, 2022. november 1-jétől hatályos 52. cikk (2) bekezdésében foglalt alapjog-korlátozási szabályra is tekintettel kell lennie.

83. *Indítványozó* meggyőződése, hogy a **Felhatalmazási törvény 4. § 17. pontja, a 190/2022. (V. 26.) Korm.rendelet és 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet 1. § 17. pontja** elfogadása nem vezethető vissza a szomszédos országban fennálló háborús helyzetre. Miért indokolt alkotmányosan veszélyhelyzeti kormányrendeletekben szabályozni törvényhozási tárgyköröket, amikor a rendes jogalkotási eszközök (különösen a törvényalkotási eljárást gyorsító házszabályi eljárásrendek alapján) is biztosíthatják a jogalkotással elérendő célokat? Miért indokolt a



kereskedelmi szektorra vonatkozó árbeavatkozás veszélyhelyzeti jogszabályban tartása, ha a jogalkotó rendszerszintű átalakításokat tud eszközölni egyik napról a másikra is (l. pl. a *kisadózó vállalkozók tételes adójáról* szóló **2022. évi XIII. törvény**, vagy az *egészségügyben működő szakmai kamarákról* szóló **2006. évi XCVII. törvény** és az *egészségügyről* szóló **1997. évi CLIV. törvény** módosításáról szóló **2023. évi I. törvény** elfogadásának gyorsaságát)?

84. Az *Árrendelet*, és az azt módosító jogszabályok *kellő felkészülési időt* abszolúte kizárva kerültek elfogadásra. *Indítványozó* nem tud meggyőződni arról, hogy a Kormány jogalkotási döntését milyen, a szomszédos országban fennálló háborús helyzettel összefüggő körülmény indokolja. Az orosz-ukrán válságra tekintettel a kiskereskedők érdekvédelmi szervezete jelzéssel élt a Kormány felé, hogy csirketermékek kínálata csökkenni fog? Esetleg az ukrán-orosz háborúra tekintettel az alapélelmiszerek (cukor, liszt, tej) határon átnyúló kereskedelme érintett lesz? És ha igen, akkor a Kormány milyen intézkedéseket tett az áruhiány esetleges megakadályozásáért? Hogyan lehetne a kereskedelmi tevékenységet a Kormány intézkedéseivel igazítani, ha a jogszabályok alkalmazására azok kihirdetésétől számított 2-3 órán belül kell, hogy sor kerüljön általuk? A fentiek alapján *Indítványozó* kéri a T. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, **hogyan az *Árrendelet* és annak időbeli hatályát kiterjesztő jogszabályok sértik az Alaptörvény B) cikke alatti jogállamiság elvét, ugyanis azok az a kihirdetésükkor hatályos Alaptörvény 53. és 54. cikkeivel nem összeegyeztethetők, az *Ártörvénytől* való eltérést a Kormány rendeltetésellenes joggyakorlás útján írta elő.**

85. **A 2022. november 1-jétől** hatályos szabályozás kapcsán kiemeli *Indítványozó*, hogy az *Árrendelet* ismételt kiterjesztésére (mind tárgyában, mind szankciórendszerében, mind időbeli hatályával összefüggésben) a rendkívüli jogrend teljes megváltoztatásával volt lehetősége a Kormánynak. Egyrészt megváltozott az alaptörvényi felhatalmazás az Alaptörvény kilencedik módosításának (előrehozott) hatálybalépése okán. Másrészt az Alaptörvény új különleges jogrendi fejezete végrehajtásaként az Országgyűlés megalkotta a Vbö.-t, mely előbbivel egyidőben lépett hatályba. A Vbö. a Kat.tv.<sup>11</sup> veszélyhelyzeti fejezetét deregulálta, azzal, hogy a Vbö. szabályai és az Alaptörvény módosított felhatalmazása *Indítványozó* álláspontja szerint permanens, rendeleti kormányzást, és az *Árrendelet*tel összefüggésben az ideiglenes látszatára sem törekvő, állandósult korlátozást tesz lehetővé. A Vbö. 80. §-a és a Kat.tv. összehasonlítására a következő táblázat szolgál:

---

<sup>11</sup> a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: **Kat.tv.**)

<b>Katasztrófavédelmi törvény rendelkezései (hatályosak 2022. október 31-ig)</b>	<b>Vbö. rendelkezései (hatályosak 2022. november 1-jétől)</b>	
<p><b>51/A. § (1) bekezdés:</b> A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben - a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl - 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.</p> <p><b>51/A. § (3) bekezdés:</b> A Kormány szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben - a 21-24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl - az élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonság, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.</p>	<p><b>80. § (1) bekezdés:</b> A Kormány 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.</p>	<p>A veszélyhelyzeti jogkör gyakorlására adott törvényi felhatalmazás keretei</p>

<p>Kat.tv. 45. § [A Kormány rendkívüli intézkedései veszélyhelyzet esetén]</p> <p>Kat.tv. 47. § [Veszélyhelyzetben a Kormány rendeletével bevezethető szabályok]</p> <p>Kat.tv. fent és alább idézett rendelkezései [Kat.tv. 51/A. §]</p>	<p><b>80. § (2) bekezdés:</b> 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.</p>	<p>Veszélyhelyzeti jogalkotói szabályozási tárgykörök</p>
---	--	---

<p>51/A. § (2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.</p> <p>(4) A Kormány a (3) bekezdés szerinti jogkörét - a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan - a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek megelőzése, kezelése, felszámolása céljából gyakorolhatja.</p>	<p>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.</p> <p>(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.</p> <p>(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.</p>	<p>Alapvető jogok korlátozására vonatkozó rendelkezések</p>
<p><b>Alaptörvény 53. cikk (3)-(4) bekezdése:</b></p> <p>(3) A Kormány (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány - az Országgyűlés felhatalmazása alapján - a rendelet hatályát meghosszabbítja.</p> <p>(4) A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.</p> <p>(1. többek között <b>2022. évi VI. törvény 2. § (1) bekezdését:</b> Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát e törvény hatályvesztéséig meghosszabbítsa.)</p>	<p><b>Alaptörvény 51. cikk (3)-(4) bekezdései:</b></p> <p>(3) A Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbíthatja, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.</p> <p>(4) A (3) bekezdés szerinti felhatalmazásról az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.</p> <p><b>Vbö. 82/A. §:</b></p> <p>82/A. § Az Országgyűlés Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése szerinti döntését kezdeményező javaslat a felhatalmazás alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamú megadására irányulhat.</p>	<p>Veszélyhelyzeti jogalkotói felhatalmazás időbeli kiterjesztésére vonatkozó szabályok</p>

86. Kiemelendő az, hogy az Alaptörvény kilencedik módosítása (Országgyűlés elfogadta: 2020. december 15-i ülésnapján, kihirdetve: 2020. december 22.) 11. cikke alapján az egész különleges jogrendi fejezet koncepcionálisan megváltozott. Az alaptörvény-módosítás 11. cikkéhez (különleges jogrendi fejezetet módosító rész) írt végső előterjesztői indokolás szerint: „Fontos újítás ugyanakkor, hogy az Alaptörvény alapján az Országgyűlés eddig a Kormány veszélyhelyzettel összefüggő rendeletereinek hatályának meghosszabbítására adhatott felhatalmazást, ezzel szemben az új szabályozás alapján - a hadiállapothoz és a szükségállapothoz hasonlóan - **az Országgyűlés a harminc napra kihirdethető veszélyhelyzet meghosszabbításához adhat felhatalmazást.** A hadiállapottól és a szükségállapottól eltérően az Országgyűlés ezen döntéséhez elegendő a jelen lévő országgyűlési képviselők

kétharmadának szavazata. A változtatás eredményeképpen az Országgyűlés elsődlegesen a különleges jogrend fenntartása felett fog rendelkezni, hiszen felhatalmazás hiányában - hasonlóan a szükségállapothoz - a különleges jogrend az Alaptörvény erejénél fogva megszűnik.” Azaz az Országgyűlést az Országgyűlés (mint alkotmányozó) akként jelölte ki, hogy az a „különleges jogrend fenntartása felett” rendelkezzenek.

87. Indítványozó határozott álláspontja szerint az alaptörvényi felhatalmazás a **2022. november 1-jétől** hatályos veszélyhelyzet szabályai között arról szól, hogy az Országgyűlés a veszélyhelyzet meghosszabbítására adott felhatalmazásával élhet. Sarkalatos törvény, pontosan a Vbö. 82/A. §-a ennél azonban teljesen továbbmegy: az egyes veszélyhelyzeti intézkedések közötti mérlegelés látszatával, de valójában differenciálatlan rendszerben van joga az Országgyűlésnek arra, hogy a rendes jogalkotás irányából a veszélyhelyzeti jogalkotás egészének közjogi fenntarthatóságáról, és jövőbeni támogatásáról hozzon törvényt. Ez valójában az Országgyűlés főszabálykénti kiemelt jogalkotói státuszának az egyértelmű lerontására adott, az Alaptörvény szellemével összhangban nem álló intézkedések sokaságát eredményezheti és eredményezi is.

88. Konkrétan az Árrendelet hatályát veszítette volna 2022. november 1-jével (a 2022. évi VI. törvény 8. §-a szerinti hatályvesztésről szóló rendelkezés alapján). Ezzel ellentétben a Kormány *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** 1. §-a alapján ismételt veszélyhelyzetet hirdetett ki 2022. november 1-jével, melynek hatályvesztését a hatálybalépéstől számított 30. napra helyezte a Kormány (azaz 2022. december 1-jén hatályát veszítette volna az újonnan kihirdetett veszélyhelyzet).

89. Az Országgyűlés azonban a *szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről* szóló **2022. évi XLII. törvény** (Felhatalmazási tv.2)

- 2. § (1) bekezdése alapján felhatalmazást adott az egész veszélyhelyzetnek 210 napra való kiterjesztésére,
- jóváhagyott a 3. § alapján több olyan – még a COVID-19 miatti veszélyhelyzet alapján kihirdetett veszélyhelyzeti kormányrendeletet, aminek sem a COVID-19-hez, sem az ukrán-orosz háborúhoz köze nem volt (pl. a Széchenyi Pihenő Kártya felhasználásának a szabályaival kapcsolatban, vagy a közérdekű adatigénylések teljesítésének rendjét módosító szabályokkal kapcsolatban), és ezek között
- a 3. § 13. pontjával felhatalmazást adott a Kormánynak, hogy további 106 másik kormányrendelet mellett a Kormány fenntartsa, folytonosan tovább alkalmazandó legyen az Árrendelet.

90. Az Árrendelet a jogalkotó eredeti szándéka szerint 2022. május 1-jén veszítette volna hatályát [Árrendelet 6. §]. Ezzel szemben a veszélyhelyzetet mindössze egy hatálmódosító kormányrendelettel [a 479/2022. (XI. 28.) Korm.rendelet 1. §-ával] **30 napról 210 napra hosszabbította meg.** Az Árrendeletnek a hatályvesztésre vonatkozó rendelkezése [Árrendelet 6. §-a] időközben hatályát veszítette. Az Árrendelet tehát formálisan hatályvesztésről szóló rendelkezés nélkül, a veszélyhelyzet fennálltának végéig (2023. máj. 30.), és annál is tovább alkalmazandónak látszik.

91. A Kormány ismételten – veszélyhelyzeti jogalkotóként eljárva – úgy módosította az Árendelet 1. § (1) bekezdését, valamint az Árendelet 1/A. § (1) bekezdését (a **511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet 3. §-a** által), hogy az Árendelet időbeli hatályát ezekbe a jogszabályhelyekbe helyezte, egységesen **2023. április 30. napját** állapítva meg mind az Árendelet 1. melléklete, mind a 2. melléklete szerinti hatósági áras termékekkel való kereskedelemmel összefüggésben. Röviddel az Árendelet egyes rendelkezéseinek hatályvesztése előtt a Kormány a **142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelettel** módosította a fenti rendelkezéseket, kiterjesztve az Árendelet hatályát – mind a **424/2022. (X. 28.) Korm.rendelet** szerinti 210 napon túli, mind az Országgyűlés jóváhagyásán túli – **2023. június 30.** napjáig.

92. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának a napján azonban az Árendelet (valamint a jelentős mennyiségű veszélyhelyzeti joganyag) továbbalkalmazására az Országgyűlés **egyetlen veszélyhelyzeti jogszabály szükségességének vizsgálata nélkül** adott felhatalmazást a Kormánynak, és mindössze a korábbi Felhatalmazási tv.2-t módosította, előírva, hogy a **2022. évi XLII. törvény 2. §-a** alapján az Országgyűlés a **424/2022. (X. 28.) Korm.rendelet** hatálybalépését **követő 390. nap kezdetéig** meghosszabbítsa a veszélyhelyzetet. A **T/3518 sz. elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényjavaslat** indokolása szerint ennek indoka „*az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa, valamint ezek magyarországi – különösen menekültügyi, gazdasági és energetikai – következményei*” és azok változatlansága (Részletes indokolás az 1-2. §-hoz)<sup>12</sup>.

93. Mindezek után a kérdés alkotmányjogi absztrakcióban az, hogy az Országgyűlés teljesíti-e a „**különleges jogrend fenntartása felől**” rendelkezési kötelezettségét, illetve, hogy a Kormány a veszélyhelyzeti jogszabályok (köztük az Árendelet) továbbalkalmazását előíró rendelkezéseivel nem él-e vissza; az aláhúzottan veszélyhelyzeti jogalkotói jogköreinek rendkívüli helyzetekre való alkalmazásának elvét lerontó módon?

94. *Indítványozó* álláspontja szerint az Országgyűlés a Vbö. 82/A. §-ával olyan felhatalmazást ad a Kormánynak, amivel a Kormány bújtatottan kikerüli az Alaptörvény 51. cikk (2) bekezdésének alkalmazását. Az Alaptörvény 2022. november 1-jétől hatályos 51. cikk (2) bekezdése szerint a veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki. Ezzel ellentétben – figyelemmel a T/3518 sz. elfogadott, de még ki nem hirdetett javaslatra – a veszélyhelyzet fenntartása (kihirdetését követően) félévente egy további félévre meghosszabbítható. Az Alkotmánybíróság az automatikus hatályvesztésről [az Alaptörvény 2022. október 31-ig hatályos 53. cikk (3)-(4) bekezdéseivel összefüggésben] azt állapította meg, hogy a gyakorlatban a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei kifejezett hatályon kívül helyezésére nincsen szükség, mivel maga az Alaptörvény rendelkezik arról, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével egyidejűleg ezek a rendeletek is hatályukat veszítik (3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [16]). Az Alaptörvényből fakadó automatikus hatályvesztés nem következik be, ugyanis a Vbö. 82/A. §-a szerinti Országgyűlés döntése (felhatalmazása), formailag törvényhozás annak érvényesülését korlátozza. Ez azonban azt jelenti, hogy az Országgyűlés a veszélyhelyzeti joganyag egészét nem köteles tárgyalni, az egyes intézkedések szükségessége felől döntenie nem kell, és mérlegelés látszata nélkül – a Vbö. 82/A. §-a szerinti törvényi maximum alapján – 180 naponta meg tudja hosszabbítani a veszélyhelyzetet. Ez azonban nincs összhangban azzal az alkotmányozói akarattal,

<sup>12</sup> A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló T/3518. sz. törvényjavaslat; <https://www.parlament.hu/irom42/03518/03518.pdf>

amire hivatkozott fent az Indítványozó: a rendkívüli jogrendnek az ideiglenességének az elvére, a veszélyhelyzeti körülmény elhárítására vonatkozó intézkedések tételének kötelezettségére, szükségességének periodikus felülvizsgálatára. Ez a szabály valós tartalmi felülvizsgálat igénye nélkül mindössze blanketta-felhatalmazást ad a Kormány további veszélyhelyzeti jogalkotása előtt, és semmilyen alkotmányjogilag értékelhető összhangban nem áll azzal az alkotmánybírói gyakorlattal, hogy „*hogy a veszélyhelyzetben hozott kormányrendeleti jogalkotás az Országgyűlés által adott felhatalmazás alapján is csak korlátozott időtartamú lehet*” (27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [95]; legutóbb: 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [162]). **Nem látszik az alaptörvényi főszabály (30 naphoz) képest 13-szoros (390 nap) esetén semmilyen módon sem „a felhatalmazás korlátozottsága” elvének bármilyen érvényesülése.** Különösen nem arra tekintettel, hogy a veszélyhelyzeti körülmény egy szomszédos országban dúló háború, melynek végét megbecsülni sem lehet. Hipotetikusán, de előfordulhat, hogy 2030-ig a háború befejeződni nem fog – ez azonban semmiképpen nem jelentheti azt, hogy 2030-ig rendeleti kormányzás lehetséges, hogy 2030-ig alkotmányjogilag korlátozottnak lehet tekinteni a Kormánynak adott felhatalmazást, különösen olyan felhatalmazást adni, ami még a COVID-19 járvány idején kihirdetett jogszabályok hatályát tartja fenn, akár 2020-hoz képest egy évtizeddel később. Ez súlyos jogállamisági problémát rejt magában, és éppen emiatt kéri azt Indítványozó a t. Alkotmánybíróságtól, hogy a Kormány képviselője álláspontja beszerzését követően vizsgálja azt, hogy a „390 napra” adott felhatalmazás megfelel-e a „csak korlátozott időtartamú” veszélyhelyzeti jogalkotásra adott felhatalmazás alaptörvényi követelményeinek, és állapítsa meg, hogy mind az Országgyűlés, mind a Kormány visszaélt jogalkotói hatalmával (a Vbö. 82/A. §-a elfogadásával, a Felhatalmazási tv.2-n keresztül a veszélyhelyzeti jogszabályok automatikus hatályvesztésének akadályozása miatt).

95. Indítványozó emiatt kéri a t. Alkotmánybíróságot, **hogy a Vbö., a Felhatalmazási tv.2 támadott rendelkezéseit, az Árendelet időbeli hatályára vonatkozó 1. § (1) bekezdését, valamint az Árendelet 1/A. § (1) bekezdését az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint az Alaptörvény 51. cikk (2) bekezdésének és az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésének [jogállamiság elve, jogalkotói hatalommal való visszaélés] sérelmére tekintettel semmisítse meg.**

#### **IV. Az Árendelet 2022. november 10-étől hatályos, és azt követően módosított rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből fakadó szerződési szabadságot**

96. A szerződési szabadságnak Alaptörvény hatályba lépését követő első alkalmazásakor kimondta az Alkotmánybíróság, hogy *“a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott piacgazdaságra utalást kifejezett módon nem tartalmazza. E szövegszerű változás azonban nem jelenti azt, hogy a szerződési szabadság – amely jellegénél fogva szoros kapcsolatban áll a vállalkozás szabadságával is – ne élvezné a továbbiakban az Alaptörvény védelmét. A piacgazdaságra való utalás mellőzése ugyanis annak következményeként értékelhető, hogy – ellentétben a szocialista terveződéskorral a piacgazdaságra történő áttérés időszakával – e körülmény külön hangsúlyozása napjainkra szükségtelenné vált”* (3192/2012. (VII. 26), Indokolás [18]).

97. Hivatkozva az akkor 20 éve töretlen alkotmánybírói gyakorlatra, az Alkotmánybíróság megismételte: „A piacgazdaság alapvető létformája a verseny. A piacgazdaságra alapozott

társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme.” [19/1991. (IV.23.) AB határozat, ABH 1991, 401, 402.] Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése által védettnek tekinti a vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltételeként a *szereződési szabadságot* (3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]; 18/2021. (V. 27.) AB határozat, Indokolás [100]).

98. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 3129/2022. (IV. 1.) AB határozatban, utalva a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatára állapította meg, hogy „a jogalkotói beavatkozás feltételei akkor állnak fenn, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt észszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán.” Utalva a 33/2015. (XII. 3.) AB határozatra, „a lényeges körülményváltozásnak társadalmi méretű [kell, hogy] legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét [kell, hogy] érintse” (3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [61]).

- *A fenti elvek jelen ügyre történő alkalmazása*

99. Tartalmilag megállapítható, hogy az Árrendelet két viszonyban is szerződések nagy tömegét érinti. **Egyrészt** a kiskereskedő-végső fogyasztók közötti relációban az egyedi adásvételi szerződésekre hat ki azzal, hogy az *Indítványozónak*, mint nyilvántartott, engedélyes kereskedőnek biztosított ármegállapítás jogát nem biztosítja az Állam. A felek közötti lényeges elemek szerződési akaratuk szerinti meghatározása a *szereződési szabadság* alapvető eleme - a jogalkotói beavatkozás éppen a **451/2022. (XI. 9.) Korm.rendelettel** egyik napról a másikra számolta fel a szabad ármeghatározást további termékpiacon (Árrendelet 2. melléklete) és rendelt el hatósági ár rögzítést (Árrendelet 1/A. §; 2/A. §). Azaz Indítványozó egyik napról a másikra elveszítette a szerződési akarat kialakításának szabadságát, és a saját árpolitika alapján több hatósági áras terméknek és saját maga által meghatározandó árra vonatkozó akaratának jelzésének a jogát. Ezzel pedig éppen az egyedi (végső fogyasztókkal kötendő) adásvételi szerződések lényeges tartalmába (a hatósági áras élelmiszer termékek vételárába) avatkozott be, ezzel kiüresítve a diszpozitivitás elvét, a *szereződési szabadság* alapkövetelményét.

100. *Indítványozó* kéri a T. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy az Árrendelet 2022. november 10-én és azt követő módosításain keresztül a Kormány a hatósági áras élelmiszer-termékek piacán a gazdasági verseny kibontakoztatását *kellő felkészülési idő* nélkül megszüntette, mely gazdasági verseny kibontakoztatásának alapját képező szerződések tartalmának szabad meghatározását (adásvételi szerződések vételár kialakítását) észszerű indokokat nélkülöző módon vonta el, mely miatt az 1. kérelemben rögzített Árrendelet egyes jogszabályhelyei **sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését az Alaptörvény B) cikkel összefüggésben.**

101. Az Árrendelettel a Kormány nemcsak a kiskereskedő *Indítványozó* és a végső fogyasztók közötti adásvételi szerződésekbe avatkozott be, hanem súlyosan sértette az *Indítványozónak a nagykereskedőkkel/élelmiszer-importőrökkel/húsüzemekkel/gyártókkal fennálló hosszú távú szerződéseit*, valamint *Indítványozó és kereskedelmi partnerei* között létrejött egyéb szerződéseit. A szerződésekben aránytalanságok keletkeztek (pl. beszállítói áremelések) mely kihatással volt *Indítványozó* értékesítési politikájára, partnereivel fennálló viszonyára. Általánosan elmondható, hogy az értékesítési lánc megelőző és következő szakaszaiban is zavart okozott a Kormány, mely jogviszonyokra speciális jogszabályt az állam nem alkotott (így a beszállítók, valamint a kiskereskedő viszonteladók visszaélhettek helyzetükkel). Nem támasztható alá észszerű

okokkal, hogy miért csak az *Indítványozó* → végső fogyasztók relációban hat ki az Árrendelet, miért csak a kiskereskedők viselik pl. a beszállító áremelésének költségeit (miért nem köteles akár részben a beszállító?, pl. a nagykereskedelmi üzemanyagárak hatósági árrögzítésének szabályait), és miért a kiskereskedőnek kell visszafognia az egy alkalommal értékesítendő élelmiszerek mennyiségét és miért nem a viszonteladás lett további korlátok közé szorítva.

102. Ez azt jelenti, hogy az Árrendelet által fixált bruttó kiskereskedelmi élelmiszerárakkal a Kormány már létrejött ügyletek egyes rendelkezéseit tette alkalmazhatatlanná, holott erre *Indítványozó* és az egyes szerződéses partnerei közötti szerződések nem szenvedtek szélsőséges aránytalan helyzetben, mely észszerű indokát szolgáltatna volna a Kormány beavatkozásának. Nem arról van itt tehát szó, hogy *Indítványozó* lefölöző árat alkalmazott volna, vagy versenyjogilag értékelhető egyéb tilos ármegállapítást alkalmazott volna, és ezek szisztematikusan jelentek volna meg a hatósági áras termékek piacán, mely indokolta volna - a GVH hatósági eljárása helyett- a Kormány beavatkozását. Éppen ellenkezőleg. A Kormány szabadpiaci viszonyokba (beszállító-*Indítványozó*-végső fogyasztó) relációkban szükségtelenül avatkozott be, a beavatkozása pedig nem biztosította, hogy a létrejött gyár/importőr/beszállító → *Indítványozó* relációban a jogalkotói beavatkozás miatt létrejött aránytalanságokat korrigálhassa, kiküszöbölhesse. Önmagában azért, mert az érintett termékek hatósági árasak lettek, az *Indítványozó*nak nem volt lehetősége a beszerzési árak újratárgyalására (vesztesége csökkentése érdekében), egyrészt a rövid felkészülési idő, másrészt a piaci folyamatok miatt, amelynek következtében a beszerzési árak folyamatosan emelkedtek. Megjegyezzük, hogy az *Indítványozó* újratárgyalási lehetőségét a jogszabályok önmagában erősen korlátozzák<sup>13</sup>. **Ezért az Árrendelet 2022. november 10-étől hatályos, és azt követően módosított rendelkezései sérti a *kellő felkészülési idő* követelményét, az az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.**

**V. Az Árrendeletben foglalt kereskedőkre nehezedő kötelezettségek sértik *Indítványozó*nak az Alaptörvény XIII. cikk (1)-(2) bekezdéseibe, Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bekezdéseibe, Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe foglalt jogait**

103. Az Alaptörvény XIII. cikke rendelkezik a tulajdonhoz való jogról és a tulajdon kisajátításának feltételrendszeréről: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

- *Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata az alkotmányos tulajdonjog vonatkozásában*

104. Az alkotmányos tulajdonvédelem az állam számára kettős kötelezettséget jelent. Ezt a 481/B/1999. AB határozat a következőképpen határozta meg: „[a]z állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – **köteles tartózkodni a magán vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól**, másfelől **köteles megteremteni azt a jogi**

<sup>13</sup> 2009. évi XCV. törvény a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról, valamint az, hogy a 100 milliárd forint nettó árbevétellel rendelkező kiskereskedők esetében jogszabály alapján fennáll az erőfölény vételeme (7/A. § (1); 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről).



környezetet, azt az intézményi garanciarendszert, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működésképesé teszi.” (ABH 2002, 998, 1002.)

105. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a tulajdon jogi **fogalmát** és **tartalmát** általában **nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem más jogi normák határozzák meg.** Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként **a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi:** a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában **köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat,** amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}.

106. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme **mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.** A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más {ABH 1993, 373, 380., legutóbb idézi: 3219/2012. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [6]}.

107. Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó következetes gyakorlata {lásd: a 3051/2016. (III. 22.) AB határozatot, Indokolás [20]–[21]} értelmében az Alaptörvény XIII. 2.cikke alapvetően **»két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot.** Egyrészt **védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen,** másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont **annak korlátozása ellen**« {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.

108. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog **nem minősül korlátozhatatlan alapjognak:** az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Az Alkotmánybíróság az 5/2021. (II. 9.) AB határozatában is kiemelte, hogy a tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (-mérlegelési) teszt, az ún. szükségességi-arányossági teszt, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a puszta közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán **szükségesnek** kell tekinteni. A szükséges tulajdonkorlátozásnak is **arányosnak** kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve **tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások,** különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében **a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának** kötelezettségét rója a jogalkotóra {5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]}.

109. Az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlata szerint a tulajdonkorlátozás három válfaja különíthető el. Az első, a tulajdon elvétele (pl. az államosítás, kisajátítás) ezek közül a legsúlyosabb. A második csoportba a tulajdon használatát szabályozó rendelkezések, illetve a tulajdont terhelő közterhek fizetésére vonatkozó szabályok tartoznak. A harmadik csoportot azok az állami beavatkozások képezik, melyek nem sorolhatók az előző két csoportba, nem szüntetik meg teljes mértékben a tulajdonosnak a dologhoz fűződő jogosítványait, de **mégis lényeges - akár a kisajátításhoz mérhető - módon érintik a tulajdon tárgyat, korlátozzák (pl. gyengítik) a tulajdonos jogait.** {Lásd: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [157]}

110. A tulajdonviszonyokba törvényi úton történő beavatkozás során az alkotmányos követelményeket minden esetben figyelembe kell venni. Amint azt a 25/2015. (VII. 21.) AB határozat is leszögezte: „[a] jogalkotói beavatkozás felelősséggel jár, **az nem okozhat a céljával nem indokolható hátrányokat**” (Indokolás [67]).

111. Az Alkotmánybíróság a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatában (Indokolás [29]) – idézve a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának alábbi megállapításait – megerősítette arra vonatkozó korábbi következetes gyakorlatát is, hogy „a tulajdonhoz való alkotmányos jog védelme kapcsán az a kérdés, **milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltérnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásaért.** Az Alkotmánybíróság emellett megállapította azt is, hogy bizonyos esetekben a tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti a kisajátításhoz hasonló védelmet. (ABH 1993, 369, 379–381.)”.

112. Legutóbb, az 5/2021. (II. 9.) AB határozatában a kisajátításhoz hasonló más korlátozások kapcsán kiemelte, hogy „különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra.” Kisajátítással egyenértékűként kezelt „*a polgári jogi tulajdon jogi részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekre*” is kimondta az Alkotmánybíróság, hogy alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára **tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások** esetén a jogalkotó biztosítani **köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni.**

113. Az Alkotmánybíróság a 469/B/1997. AB határozatában vizsgálta először az állam döntési szabadságának terjedelmét a liberalizált tevékenységek folytató engedélyekbe avatkozó jogszabályváltozások kapcsán. Abban az esetben, ha az **állam jogszabályváltoztatás útján azonnali hatállyal, a meglévő engedélyekre és vállalkozásokra is kiterjedően szűkíti a korábban liberalizált tevékenységek körét, a korábbi engedély jogosultja** az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint **kártalanításra jogosult.** Ha a visszalépést tartalmazó jogszabályváltozás a meglévő vállalkozásokra csak valamely jövőbeni időponttól hat ki, akkor az Alkotmánybíróságnak a következőket kell figyelembe venni:

- határozatlan időre szóló engedélyek esetén hagyott-e az állam - az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból eredő - megfelelő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására [7/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992. 45, 47, 28/1992. (IV. 30.) AB hat. ABH 1992. 155, 158 stb.],

- ha az adott tevékenység gyakorlása valamely jövőbeni időponttól úgy válik véglegesen lehetetlenné, hogy a korábbi engedély alapján a tevékenységet még meghatározott ideig folytatható lenne (tehát határozott időre szól), az az alkotmányossági kérdés, hogy az állam az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint juttat-e megfelelő ellentételezést (kártalanítást) [64/1993. (XII. 22.) AB határozat 373. 380-381],

114. Az Alkotmánybíróság a 16/1996. (V. 3.) AB határozatában – hivatkozva a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatra (ABK 1995, 252.) – kimondta, a jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása. Az Alkotmánybíróság egyidejűleg rámutatott arra, hogy a szerzett jogok védelme nem változtathatatlan (abszolút) érvényű, ám a kivételek – a kivételes jogalkotói

beavatkozások – alkotmányosságának elbírálása *csak esetről esetre* lehetséges. A szerzett jogok védelme szempontjából nem közömbös a szerzett jogok tárgyát képező jogalkotói ígéret érvényesülésének időtartama. A *rövid időre szóló* ígérek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárat előtti megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért *általában* alkotmányellenes. *Hosszú távú* ígérek esetében azonban adott esetben a *gazdasági helyzet változása* megalapozott és alkotmányosként elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott – a szerzett jogokat érintő – változtatásoknak (ABH 1996, 61, 64.).

115. Az Alkotmánybíróság a 3071/2019. (IV. 10.) AB határozatában foglalta össze az építési jog és a tulajdonjog összefüggéseit: Az építéshez való jog ugyanakkor a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jogként meghatározott esetekben a tulajdonhoz való jogon keresztül alkotmányos védelemben részesíthető, az ugyanis szorosan kapcsolódik az ingatlan tulajdonosának az ingatlanon fennálló használati, illetve az ingatlan feletti rendelkezési jogához. Az építési jogot korlátozó jogszabályi rendelkezések ezért egyben a használat és a rendelkezés tulajdonosi részjogosítványainak gyakorlását is korlátozhatják, és adott esetben akár az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog korlátozásához is vezethetnek, mely korlátozás igazolhatóságát (és ezáltal a szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját) az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell megvizsgálnia. A tulajdonjog valamely elemének korlátozása ugyanis csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alaptörvényi jognak az alaptörvény-ellenes korlátozásával, **ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan** {3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16], 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [11]}.

116. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata a jogos várományokkal kapcsolatban a következőképpen foglalható össze. Az EJEB 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének értelmezése kapcsán többször lefektette, hogy a tulajdonhoz való jog nem jogosít fel a tulajdon megszerzésére.<sup>14</sup> Ugyanakkor bizonyos körülmények fennállása esetén *jogos váromány* keletkezik.<sup>15</sup> A jogos várománynak többnek kell lennie pusztán reménynél, jogszabályi előíráson vagy jogi aktuson kell alapulnia.<sup>16</sup> Jogos várománynak minősülhet az a nemzeti jog alapján fennálló anyagi érdek, ami bizonyos körülmények fennállása esetén visszavonható. Mindazonáltal a jogi aktusokon alapuló jogos várományokkal kapcsolatban az EJEB leszögezte, hogy a panaszosok rovására visszamenőleges hatállyal azokat nem lehet érvényteleníteni.<sup>17</sup> A jogos várománynak tehát vagyoni értékkel bíró jognak, jogosultságnak kell lennie, mely a nemzeti jogban megfelelően megalapozottnak (kikényszeríthetőnek) kell lennie, és annak anyagi értékkel kell rendelkeznie.

- *Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata a közigazgatási büntetőjog kapcsán a tisztességes hatósági eljárás elvei vonatkozásában*

117. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a **tisztességes hatósági eljáráshoz való jog** az eljárás egészének minőségére vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában úgy határozta meg a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog lényegét, hogy az: „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért

<sup>14</sup> Denisov v. Ukraine [GC], app.no. 76639/11., § 137; Stummer v. Austria [GC], app.no. 37452/02, § 82

<sup>15</sup> Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, app.no. 17849/91, § 31

<sup>16</sup> Centro Europa 7 S.R.L. és Di Stefano v. Italy [GC], app.no. 38433/09, § 173

<sup>17</sup> Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland, app.no. 12742/87, § 51

egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes” (6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.; megerősítve 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [27]).

118. Az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” {3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]}. A „tisztességes eljárás (fair trial) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” {6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95; 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [45]–[53]; 3099/2021. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}

119. Az Alkotmánybíróság a **60/2009. (V. 28.) AB határozatában** foglalta össze a közigazgatási szankciókra vonatkozó álláspontját. A döntés indokolása szerint “[a] közigazgatási szankciók lényegüket tekintve két csoportra bonthatók. Az egyik csoportot a szabálysértési szankciók alkotják: ezek funkciója a jogrend védelme, és – hasonlóan a büntetőjogi szankciókhoz – a bűnösség megállapításán alapulnak. Ezekkel szemben a nemzetközi egyezmények és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat alapján is elvárhatóak a büntetőjogban érvényesülő garanciák úgy is mint jogállami követelmények. A szankciók másik csoportjába azok a közigazgatási szankciók tartoznak, amelyeket a közigazgatási szervek felügyeleti eljárásuk során a közigazgatás-ellenes cselekmények, azaz a közigazgatási jog szabályainak megsértése miatt alkalmaznak. Ezeket a bírságokat nevezi a szakirodalom felügyeleti bírságnak (pl. építésügyi bírság, fogyasztóvédelmi bírság, környezetvédelmi bírság, munkaügyi bírság, adóbírság, jövedéki bírság stb.). Közös jellemzőjük, hogy közigazgatás-ellenes magatartások esetén alkalmazható olyan objektív szankcióknak minősülnek, melyeknek elsődleges funkciója a közigazgatási jog érvényre juttatása, illetve másodlagosan a prevenció.” (ABH 2009, 501, 520–521.)

120. A közigazgatási szankciókra vonatkozó általános ismereteket az Alkotmánybíróság a **17/2019. (V. 30.) AB határozatban** rögzítette: „A közigazgatási szankciókat különböző szempontok alapján eltérő csoportokba sorolja a hazai szakirodalom. Közös jellemzőjük, hogy törvényi szintű szabályozáson vagy felhatalmazáson alapulnak, ebben az értelemben tehát ágazati jelleggel rendelkeznek. A szankció tételezett céljától függően megkülönböztetjük a reparatív (helyreállító) és a represszív (megtorló) szankciókat, jóllehet egy szankció egyszerre akár több cél elérésére is szolgálhat. Előbbi rendeltetése a megsértett jogrend helyreállítása. Utóbbi a jövőbeli jogsértésektől való elrettentésre, a prevencióra törekszik. Objektív szankcióknak azokat tartják, amelyek vétkességre tekintet nélkül kiszabhatók. Ezzel szemben szubjektív az, amelyik a tudatállapottól függ, azaz megköveteli a szándékosságot vagy a gondatlanságot. A szabálysértési büntetések például ide tartoznak. A közigazgatási szankciók azonban a legtöbb esetben objektív jellegűek [...]”

121. Halvédelmi bírság és a tevékenység végzésétől történő eltiltás jogkövetkezmény sajátosságait az Alkotmánybíróság a **18/2022. (VIII. 1.) AB határozatában** a következők szerint vizsgálta. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az adott bírság nem elsősorban az elkövetett jogellenes magatartás anyagi kompenzációja és nem is a jogkövető magatartás kiváltását célozza, hanem a már elkövetett jogsértés miatt alkalmazott megtorlás, vagyis olyan represszív szankció, amely a generális és a speciális prevenció céljait szem előtt tartva sújtja – akár jelentős mértékű – anyagi teherrel a jogellenes cselekmény elkövetőjét. Hasonló következtetésre jutott az

Alkotmánybíróság a **tevékenység végzésétől történő eltiltás** jogkövetkezmény kapcsán is. Ez utóbbi szintén nem pusztán valamely közigazgatási jogi rendelkezés érvényesítését, a jogsértés megszüntetését szolgálja, hanem a szabályszegőt meghatározott időtartamban sújtó korlátozással az elkövetett jogellenes cselekmény miatti megtorlás és az újabb jogsértő magatartás megelőzésének eszköze. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította a halvédelmi hatósági eljárás és az abban alkalmazható halvédelmi bírság, valamint eltiltás jogkövetkezmények büntető jellegét {18/2022. (VIII. 1.) AB határozat, Indokolás [84]-[85]}.

122. A tisztességes eljáráshoz való jogra mint »anyajogra« visszavezethető, azzal logikai kapcsolatban álló jogosultságok egy másik csoportja önálló alapjogként került megfogalmazásra az Alaptörvényben [pl. az **ártatlanság védelme, a védelemhez való jog**, lásd: **Alaptörvény XXVIII. cikk (2)–(3) bekezdései**]. Az **ártatlanság védelmének** a következménye, hogy a büntetőeljárásban a **bizonyítási teher nem a terheltre**, hanem a büntető ügyekben eljáró hatóságokra hárul. A hatóságok bizonyítási kötelezettsége pedig **nem merül ki a bűnösségre vonatkozó tények feltárásában és értékelésében**. A terhelt büntetőjogi felelősségét (bűnösségét) csak akkor állapíthatja meg jogerős bírói ítélet, ha az kétséget kizáróan bizonyítást nyert {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [56]; 1284/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 562, 563; 1406/B/1991, ABH 1992, 497, 502; 26/1999. (IX. 8.) AB határozat, ABH 1999, 265, 271; 1234/B/1995. AB határozat, ABH 1999, 524, 527–528}.” {3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás [56]} Az is az ártatlanság elvének képezi a részét, hogy **a kétséget kizáróan nem bizonyított tényt a terhelt terhére értékelni nem lehet** (*in dubio pro reo elve*) {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [57]}. Az ártatlanság védelme eredendően a büntetőjogi felelősséggel áll szoros összefüggésben, de **elvi éllel nem zárható ki, hogy más jogterületekre is kiterjedjen**, amire találhatók példák az EJEB és az EUB esetjogában is {3234/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [50]}.

123. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése magában foglalja a **bírósághoz fordulás jogát** {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]} mely nem egyszerűen azt jelenti, hogy valaki kérelemmel fordulhat a bírósághoz és ezzel megindíthatja a bírósági eljárást, **ha valamely joga vagy kötelezettsége vitássá válik**, hanem hogy a jogvitát a bíróság érdemben bírálja el és arról érdemben, végrehajtható határozatával, végérvényesen dönt {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [78]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]}.

124. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a **tisztességes bírósági eljáráshoz való jog** részjogosítványa a **bírósághoz fordulás joga** {pl. 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]} amely az államra azt a kötelezettséget telepíti, hogy biztosítsa a bírói út igénybevételének feltételeit, a jogi szabályozással szemben pedig azt az alkotmányos igényt támasztja, hogy a bírói út formális biztosítása helyett a **hatékony bírói jogvédelem követelményét elégítse ki** {pl. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}. „A bírósághoz fordulás joga – figyelemmel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére – nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra. Azonban – szintén az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – a korlátozás nem érintheti az alapjog lényeges tartalmát, a korlátozásra egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték védelméhez feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet csak sor.

125. Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozatában állást foglalt a **jogorvoslathoz való jog és a bírósághoz fordulás jogának** egymáshoz való viszonyával kapcsolatban is. E határozatában megállapította, hogy „a jogorvoslathoz való jog nem azonos a

bírósághoz fordulás jogával. Ez önmagában nézve kétségtelen, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog nem jelenti szükségképpen a bírósághoz fordulás jogának biztosítását, azaz nem feltétlenül kell biztosítani a bírói utat. [...] A jogorvoslat szükségképpeni eleme ugyanis annak hatékonysága, ez következik az Alkotmánybíróság több évtizedes – az Alaptörvény változatlan szabályozására tekintettel továbbra is irányadó – gyakorlatából és a nemzetközi egyezmények (különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére) által felállított követelményekből egyaránt (Indokolás [14]).

126. Követelményként határozta meg az Alkotmánybíróság a **jogorvoslati joggal kapcsolatban** a jogorvoslat ténylegességét, vagyis azt, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, amelynek értelmében egyrészt követelmény, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét ne gátolják jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljeskörűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37]; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}.

127. Az Alkotmánybíróság azt vezette le korábbi döntéseiben, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből „a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságának az igénye következik, vagyis hogy képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Ezt az Alkotmánybíróság úgy fogalmazta meg, hogy „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [20]}” {lásd legutóbb: 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [69]}.

- *A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre*

128. *Indítványozó*, mint vegyes élelmiszerkereskedelmi üzleteket üzemeltető jogi személy alkotmányos értelemben vett tulajdonnal rendelkezik. *Indítványozó* a hatósági áras termékeken beszállítóktól átvétellel szereznek tulajdont (ezért kétségtelen, hogy az adásvétel útján polgári jogilag jogcímmel rendelkeznek). Az üzleten belüli élelmiszer-értékesítést több speciális ingó-és ingatlan elem használatával bonyolítják le, melyekre mind hatósági engedélyekkel bírnak. *Indítványozó* birtokában, használatában és/vagy tulajdonában vannak pl. húspultok, baromfi pultok, húselőkészítésre szolgáló helyiségek, hűtők, fagyasztók [l. csirkemell, csirkefarhát és sertéscomb termékek tárolására szolgálóan]. Ezen túl az általános élelmiszer raktárakban kerülnek jelenleg készleten tartásra a beszállítótól átvett napraforgó étolaj, kristálycukor, liszt, tojás, burgonya, és 2,8%-os UHT tejtermékek. Azoknak eladótérre, polcokra való kihelyezéséről *Indítványozó* alkalmazottai gondoskodnak az üzletek nyitvatartási idejében folyamatosan. Ezek az eszközök mind vagyoni értékkel bírnak, és az *Indítványozó* az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányjogilag védett tulajdonának minősülnek.

129. Egyértelműen és közvetlenül korlátozza az *Indítványozó* tulajdonját az állam, amikor jogszabállyal hatósági árat (ármaximálást) alkalmaz [Árrendelet 1/A. §, Árrendelet 2. melléklet, valamint az Árrendelet 1. §-a, 1. sz. melléklete], amikor a hatósági áron értékesítendő kilenc élelmiszer-termékre a jogalkotó jogszabállyal előírja nemcsak a forgalmazási kötelezettséget, hanem **2022. november 10-étől** készlettartási kötelezettséget jelentő „árúsítási kötelezettséget” ír elő [Árrendelet 2/A. § (1) bek., valamint 2. § (1) bek.; 2023. jan. 12-től Árrendelet 2/A. § (1) bek. a)-b) pontjai és Árrendelet 2. § (1) bek. a)-b) pontjai].

130. **2023. január 12.-től** a rendelkezések kiegészültek „készlet és polcrahelyezési kötelezettséggel”, akár a készleten lévő mennyiség kétszereséig [Árrendelet 2/A. § (1) bek. c) pontja; Árrendelet 2. § (1) bek. c) pontja].

131. Ezek az anyagi jogi rendelkezések kiegészülnek azon tulajdonjog használatát korlátozó rendelkezésekkel, amelyek előírják a tulajdonjog-korlátozás ellenőrzésének eljárásrendjét, az alkalmazható szankciókat (bírság, üzemeltetési jog elvonása) [Árrendelet módosított 3. §-a]. Az alkotmányjogi panasszal érintett élelmiszerek hatósági árszabályozását, figyelemmel az ellátási kötelezettségre, valamint a beszerzési árak szabályozatlan szintjére, alkotmányjogi értelemben vett tulajdonkorlátozásnak tekinthetjük.

132. Az Alaptörvény XIII. cikke két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen. Az ismertetett jogszabályi környezet kisajátításszerű intézkedés meghozatalára jogosítja a fogyasztóvédelmi hatóságot. Azonosítható tehát olyan döntés, amivel az *Indítványozó* potenciálisan az üzemeltetési jogtól eltiltás miatt egyedi döntéssel rákényszerül arra, hogy elvonják tőle a tulajdona használatának jogát. *Indítványozó* tulajdona lényege tehát állami intézkedéssel – a fogyasztóvédelmi hatóság döntése erejénél fogva – elvonható. *Indítványozó*, mint élelmiszerkereskedő, nagyszámú élelmiszerüzletet üzemeltető tulajdonosként a közhatalmi aktus folytán, egyoldalúan tulajdonkorlátozás viselésére, a kisajátításhoz mérhetően lényegesen tulajdonkorlátozásnak van kitéve {20/2014. (VI. 3.) AB határozat, Indokolás [157]; 3125/2015. (VII. 9. AB határozat}}.

133. *Indítványozó* egy olyan személyi körbe tartozik, amely személyi kört 2022. február 1-je óta a fogyasztóvédelmi hatóság kiemelten ellenőriz, fogyasztóvédelmi témavizsgálatokban, a Kormány szóvivője szerinti „fogyasztóvédelmi razziák” során üzleteiben országsszerte próbavásárlásokat tartanak a fogyasztóvédelmi ellenőrök. *Indítványozó* külön fenyegetett helyzetben van, hiszen több milliárd forint értékű ingatlan és ingó dolgait, üzletein fennálló használati jogot a **2022. december 14-én módosult** Árrendelet 3. § (2) bekezdés b) pontja alapján a hatóság korábbi jogsértés fennállása nélkül vonhatja el *Indítványozótól*. **Minél hosszabb ideig állnak fenn az Árrendelet korlátozásai a folyamatosan és kiemelten, az Indítványozó akaratától és befolyásától függetlenül változó regionális élelmiszerpiacon, annál valószínűbb az Árrendelet 3. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazása, Indítványozó tulajdonjoga lényegének (használati jogának) egészben történő elvonása.**

134. Az Alkotmánybíróságot ezért kéri *Indítványozó*, hogy az V. fejezet alatti panaszszöveget az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján bírálja el, ugyanis az Árrendelet 3. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazására *Indítványozó* esetében sor fog kerülni, azok alkalmazásának veszélye reálisan és ténylegesen fennáll. Hivatkozással a kivételesség követelménye kapcsán a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban foglaltakra, az aktuális érintettség egy szűk „jövőbeni” (a benyújtás pillanatában még „potenciális”) érintettségre hivatkozást tesz lehetővé: az indítvány elbírálásakor fennálló érintettséget kivételesen elfogadja az „aktuális érintettség” esetén {15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [35]; 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [12]}.

135. Szükséges a támadott jogszabályhelyek alkotmányossági vizsgálata, ugyanis az **Árrendelet 3. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazandóvá válása** alkotmányjogi szempontból az Engel-kritériumokat kimerítő, az Egyezmény 6. cikke büntető ága alá vonhatja be az ügyet. Az üzemeltetési jogtól történő eltiltás ugyanis az Árrendelet 3. §-a szerinti, az Ártörvény 16. §-ától

eltérően a legsúlyosabb szankció, melyet a fogyasztóvédelmi hatóság saját hatáskörben alkalmazhat. A tevékenységtől történő eltiltást a szabálysértési jogi dogmatika az ún. igazgatási korlátozás típusú speciális anyagi jogi szankcióként ismer az üzlet bezáratásával, elkobzással egyazon csoportban értve.<sup>18</sup> A 2021. január 1-jétől hatályos Szankciót.<sup>19</sup> 13. §-ától is eltérő tartalmú, de azonos jogviszonyt szabályozott a Kormány az Árrendelet 3. § (2) bekezdés b) pontjában. A szankciós törvényben található rendelkezés azonban a fokozatosság elve érvényre juttatásával, és törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában kifejezetten súlyos (emberi életet, testi épséget vagy egészséget sértő vagy veszélyeztető közigazgatásellenes magatartások), vagy egy éven belül legalább három alkalommal megállapított (ismétlődő) jogsértés esetére írhatja elő az - eltérés hiányában – maximum 45 napon át tartó tevékenységtől történő eltiltást. **Ezzel szemben az Árrendelet 1 naptól akár 6 hónapig (tehát 180 napig (!) tartó) kereskedelmi tevékenységtől eltiltó szankciót helyez kilátásba ad absurdum az első jogsértés tapasztalása esetén.** A jogsértő tevékenységtől eltiltást bár ismeri a fogyasztóvédelmi törvény,<sup>20</sup> de a büntetőjogi intézkedés is lehet a jogi személy tevékenységének korlátozása (pl. üzletbezárás, kereskedelmi tevékenységtől való eltiltás útján).<sup>21</sup> Ezért különösen vizsgálandó az, hogy ha ezen szankció alkalmazásra kerül, akkor fennállnak-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1)-(2) és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogokkal összhangban állnak-e az Árrendelet szankciós rendelkezései.

136. Mind a bírságot [Árrendelet 3. § (2) bek. a) pont], mind az ismételt jogsértés esetén alkalmazható bírságot [Árrendelet 3. § (3) bek.], mint az ezekkel párhuzamosan alkalmazható kereskedelmi tevékenységtől eltiltást [Árrendelet 3. § (2) bek. b) pontja; Árrendelet 3. § (4) bekezdése] a forgalmazási/„árusítási” (valójában: készlettartási)/ „készlet és polcrahelyezési kötelezettséggel” kötelezettséget sértőt, vagy a tájékoztatási kötelezettségnek eleget nem tevő *Indítványozóra* alkalmazzák. Az alkalmazható szankcióknak kettős célja van: egyrészt az elkövetett kereskedelmi tevékenységet (hatósági áron értékesítés elmaradását) szankcionálja (represszív jelleg), másrészt a jövőbeli jogsértések megelőzésére alkalmazott eszköz. Kiemelten fontos, hogy nem csak az aktív (pl. hatósági ár fölött értékesítő kereskedők sújthatók) bírsággal, és nem csak tőlük vonható el a tulajdon tárgya: attól is elvonható, aki tőle kívül álló okból, bármilyen önhibájára tekintet nélkül (pl. készlethiány, beszállítói késedelem, a kellő felkészülési idő sérelme miatt a jogalkalmazásra felkészülni jóhiszeműen felkészülni képtelen helyzet) miatt nem tud eleget tenni az Árrendeletből fakadó kereskedői többletkötelezettségeinek. Az Árrendeletben foglalt kötelezettségek betartásáért *Indítványozó* objektív felelősséggel tartozik, kimentésre, szankció

<sup>18</sup> CSERÉP Attila – FÁBIÁN Adrián – RÓZSÁS Eszter: Nagykommentár a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényhez, Wolters Kluwer jogtár, online elérés

<sup>19</sup> A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Szankciót.)

<sup>20</sup> **Fgytv. 47. § (1) bekezdés g) pontja:** Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a 45/A. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset lényeges körülményeinek - így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny - figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezményeket állapíthatja meg: (..)

**g)** a jogszerű állapot helyreállításáig terjedő időtartamra elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezáratását, ha az a fogyasztók életének, testi épségének, egészségének védelme vagy a fogyasztók széles körét érintő kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében szükséges (..).

<sup>21</sup> A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény; A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény



alkalmazását kizáró körülményre jogi lehetőség nincs.<sup>22</sup> Kiemelten fontos, hogy az Árrendelet 3. § (2) bekezdés b) pontja, mint legsúlyosabb szankció, alkalmazása konkrétan azt jelentheti, hogy a kiskereskedelmi piacon jelentős piaci részesedéssel, magas volumenű kereskedelme révén állandó ügyfélkörrel rendelkező piaci szereplők elveszítik kereskedelmi jogukat helyileg (üzletenként), akár országosan.

137. *Indítványozó* rögzíteni kívánja mindenekelőtt, hogy egy jelentős volumenben értékesítő, közismert élelmiszer-vegyeskereskedelmi cégnek, ennél fogva jelentős az államháztartásba jelentős befizetőknél (ÁFA, kiskereskedelmi adó, TB alrendszerbe hozzájárulás) és több ezer munkavállalót foglalkoztató kereskedelmi vállalkozásnak **közigazgatási hatósági határozattal** való ellehetetlenítésének ad jogi lehetőséget a Kormány az Árrendelet szabályozásával. Elég egyetlen, például beszállítói késedelemre, előre nem látható pánikszerű vásárlói felvásárlásokra visszavezető hiány ahhoz (aminek egyébként a súlya elenyésző), hogy az Indítványozó maga megszűnjön létezni a magyarországi piac egy bizonyos részén. Ilyen súlyú beavatkozás egyértelműen a kisajátítással egyenértékű következményekre vezetne, anélkül, hogy az megfeleljék az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének. Az alaptörvényi szabály szerint „*tulajdon kisajátítási csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet*”. Az Alkotmánybíróságnak szem előtt kell tartania, hogy az 5/2021. (II. 9.) AB határozattal egyértelműen az alkotmányos tulajdonvédelem hatókörének szélesítése mellett tette le a voksát, amikor rögzítette, hogy a „*tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozó jogok szélesebb tárháza*” az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése alá tartozhat.

138. A kisajátítás, mint a tulajdonhoz való jog legsúlyosabb korlátozása, mely a tulajdon tárgyának teljes elvonásával jár, az állandó rendesbírói és alkotmánybírói gyakorlat szerint is a legsúlyosabb közjogi beavatkozások közé tartozik. A fogyasztóvédelmi hatóság akár 6 hónapos időtartamban kereskedelmi tevékenységtől való eltöltő döntése úgy tekinthető, hogy az alkalmas arra, hogy az alkotmányos tulajdon használatához fűződő jogot „ideiglenesen” elvonja, a tulajdonost megillető polgári jogi részjogosítványok (rendelkezés, használat, hasznok szedése, birtokjog) pénzügyi szempontból értéktelenné tegye. Mindezt anélkül, hogy biztosítaná a jogalkotó a hatóság számára, hogy döntésére „*csak kivételesen*” kerüljön sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében **elkerülhetetlenül szükséges**, ha a közérdekű cél **más módon**, mint tulajdonjog sérelmével **nem valósítható meg** (479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 665, 667). Nincs az az egy-egy kisebb súlyú, ideiglenesen fennálló, akár *Indítványozótól* teljesen függetlenül bekövetkező kereskedelmi tényhelyzet, mint megoldásra szoruló „közérdekű cél”, amelyre adott válaszlépése lehet az Államnak az, hogy tulajdonában és vállalkozása működésében ellehetetlenít vállalatokat.

139. Kiemelendő, hogy az alternatív szankciós tevékenységek kapcsán az Árrendelet mindössze két szankció egymásutáni, vagy párhuzamos alkalmazását írja elő a fogyasztóvédelmi hatóság számára, anélkül, hogy megmondaná, hogy mi alapozza meg a „többszörösen ismételt jogsértés” fogalmát (Árrendelet 3. § (4) bekezdése) az „ismételt jogsértés” fogalmának 2022. december 14-én történő hatályvesztésére is tekintettel [Árrendelet 3. § (2) bek. b) pont]. Enélkül az alkalmazható szankció is kiszámíthatatlan mértéket ölthet. Különösen sérelmes, hogy az Árrendelet 3. § (3) bekezdése szóhasználatában „többször” alkalmazott bírság esetén felső korlát

<sup>22</sup> Ezt az álláspontot erősíti meg a Kúria két különböző közigazgatási tanácsa által hozott felülvizsgálati ítélet is: Kúria Kfv.III.37.863/2022/7. sz. felülvizsgálati ítélet; Kúria Kfv.I.37.861/2022/8. sz. felülvizsgálati ítélet

nélküli módon, azaz bírságplafon nélkül szabhatja ki a hatóság a bírságait. Az anyagi jogi garanciákat nélkülöző szabályok egyértelműen alaptörvény-ellenesek, akár önkényes hatósági kötelezésekhez vezethetnek.

140. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése rendelkezik az ártatlanság vélelméről, mely nemcsak a nem korlátozható alapjogok közé tartozik, hanem annak felfüggesztésére, korlátozására még különleges jogrendben sem enged teret 2022. október 31-ig az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, 2022. november 1-jét követően pedig az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése.<sup>23</sup> *Indítványozó* az ártatlanság vélelmével szembemenőnek tartja az előzetes (az ellenőrzés helyszínén), valamint a hatósági eljáráson belüli adatszolgáltatásra kötelezését, melynek elmaradása esetén eljárási bírsággal, vagy szükségszerűen sérelmes bírsághatározattal/tevékenységtől eltiltó határozattal való sújtása *Indítványozónak* nem alkalmas arra, hogy érvényre juttassa az *Indítványozót* megillető önvádra kötelezés tilalmát. Tehát nem a fogyasztóvédelmi hatóság az, amely – a jogsértéssel gyanúsított *Indítványozón* kívüli - tanúkat hallgat meg, nyilatkozatokat szerez be, bizonyítási eljárást folytat le a tapasztalt jogsértés körülményei felderítése érdekében. Ott, ahol a tét nem kisebb, mint végső soron egyes élelmiszerkereskedelmi piacokról való kiszorulás, az önvádra kötelezés súlyos fegyveregyenlőségi és ártatlanság vélelmét lerontó elvárás.

141. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, (2) bekezdése és (7) bekezdése kapcsán az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben *Indítványozó* előadja, hogy nem érvényesül a fegyveregyenlőség elve, az ártatlanság vélelme és a hatékony jogorvoslathoz való jog egy további okból sem. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata azt fekteti le, hogy a „javaikat” érintő beavatkozással érintett személyek rendelkezzenek a hatáskörrel rendelkező szervek előtt a beavatkozás hatékony megtámadásának reális lehetőségével, állítva példálózóan annak jogszerűtlenségét, vagy önkényességét vagy ésszerűtlenségét (*G.I.E.M. S.R.L. és mások kontra Olaszország* [GC], § 302). A fogyasztóvédelem Árrendelet alkalmazásával hozott határozataival szembeni fellebbezés kizárt, a bírósági úttal kapcsolatban pedig kiemelandő, hogy **az objektív felelősséggel tartozó kereskedőknek a fogyasztóvédelmi határozatokkal szemben a mozgásterük rendkívül szűk.** A Kormány a kereskedő kimentésére lehetőséget sem biztosított – ahogy erre a Kúria Kfv.III.37.863/2022/7. sz. felülvizsgálati ítélete is utal-, így pl. nem elfogadható az ellenőrzési körén kívül álló ok (pl. tojáshiánya madárinfluenza miatt, aszály miatti hazai burgonyahiány, bármely termékkel kapcsolatos beszállítói mulasztás, cukorüzem termelőkapacitásának elérése, olajsajtólónak alapanyag-hiánya miatti étolaj-termelés csökkenése), és a vis maior, egy előre nem látott esemény miatti pl. hirtelen pánikszzerű alapélelmiszer-felvásárlás miatti ideiglenes termékhány. Objektív szankcióra kerül sor, hiszen az Árrendelet 3. §-a (2) bekezdésére, ezen belül is a bírság kiszabására vonatkozó kategorikus normára [„bírságot szab ki”] minden Árrendeletbe és az MK rendeletbe ütköző jogszabálysértést legalább bírságot tartalmazó fogyasztóvédelmi határozat kell, hogy kövessen. Szemben a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban foglaltakkal, az üzemben tartó polgári jogi felelősségére, mely jogintézmény megdönthető vélelemmel operál, jelen ügyben a kereskedő „bűnösségének” vélelméből indul ki mind a jogalkotó, mind az eljáró fogyasztóvédelmi hatóság, mind a Kúria. Az ellenőrzés során tapasztalt hiányosság (függetlenül a jogsértés körülményeire) pedig automatizmusként bírság és/vagy kereskedelmi tevékenységtől eltiltással szankcionált. A jogorvoslati eljárásban (közigazgatási

<sup>23</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: „Az alapjogok korlátozása” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2020) [37]

perben) a szabályozásból eredően a bíróságnak nincs kompetenciája a szankció alkalmazása szükségességének és arányosságának megítélésére, nem vizsgálhatja a kereskedő felróhatóságát és felelősségét korlátozó egyéb körülményeket (beszállító szerződészegése, kárenyhítési kötelezettség – pl. új termékek bevonása a jogsértés tapasztalását követően, hogy a fogyasztói igényeknek meg tudjon felelni a vállalkozás), azaz az Árrendelet anyagi jogi korlátozottságára tekintettel nem képes hatékony jogorvoslatot biztosítani.

142. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam, mint szabályozó, fogyasztóvédelmi szempontok érvényesítése céljából kereskedelmi szereplőre vonatkozó, a szabályszerű működéshez szükséges, annak szakszerűségét, szakmaiságát biztosító rendelkezést, feltételt előírhat {3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [56]}. Azzal azonban, hogy a jogalkotó egyoldalúan, a fogyasztói érdekek védelmére alapozta az intézkedéseit („a családok védelmében”), azzal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének korlátozását valósította meg, és olyan súlyú szankciót helyezett kilátásba (a az egy vagy több üzletre kiterjedő tevékenységtől való eltiltást), mely nem áll arányban a potenciális jogsértés súlyával. Nem világos, hogy a beavatkozás mögött bármilyen kereskedelmi szektor gazdaságtanával alátámasztható indok állt volna, pusztán az árrögzítés sem alkalmas a fogyasztói érdekek maradéktalan érvényre juttatásával. A hatósági áras termékeken kívüli élelmiszer-és egyéb (non food) termékek árát a Kormány nem rögzítette, és azok a KSH adatai alapján is folyamatosan emelkedőben vannak – éppen az árstopppal várt dezinflációs hatással ellentétben. Az infláció mérséklésére szintén nem alkalmas ez az eszköz, az infláció 0,1%-os csökkenéséről a hatósági élelmiszerárakra visszavezethetően nem annak megvalósulása, a fogyasztók sem érzékelik a hatósági élelmiszerárak ellenére az infláció mérséklődését. Nem korlátozta a jogalkotó ezen túl sem a beszállítói visszaéléseket [megemelt beszerzési árak elfogadására kötelezését *Indítványoznak*], sem az *Indítványoznál* kisebb (magyar, vagy akár határon túli) kiskereskedők beépülését a kereskedelmi láncba, akik éppen a háztartásoktól, azaz „valódi” végső fogyasztóktól vonták el a hatósági áras élelmiszerek polcokon lévő készleteit, mindezt továbbértékesítési céllal. **Indítványozó szerint a tulajdonhoz való joga korlátozására okot adó közérdekű célok elérésére alkalmatlan jogalkotói beavatkozást valósított meg a Kormány, mely Indítványozó Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogának szükségtelen korlátozásával járt.**

143. Kiemelt jelentősége van továbbá *Indítványozó* élelmiszerkereskedelmi tevékenységek folytatásának vonatkozó engedélyeinek, és ágazati jogi megfelelésre vonatkozó rendelkezéseknek: élelmiszerek nyomon követésére,<sup>24</sup> kereskedelmi bejelentésre, csomagküldő kereskedelemre,<sup>25</sup> nyerstej, hús-hentesárú termékekkel való kereskedelemre,<sup>26</sup> a tulajdon egyéb tárgyaira [tejhűtőkre, húspultokra termékhigiéniai előírások],<sup>27</sup> az üzlethelyiségre vonatkozóan. A követelményeknek megfelelő *Indítványozó* hatósági eljárásokban beszerzett engedélyei [működési engedély, épület használatbavételi engedélye, szakhatósági engedélyek (élelmiszerforgalmazásra, darabolás/csomagolás)] olyan tulajdonjogi védelem alatt álló jogokat biztosítanak, amiknek alkotmányos tulajdonvédelem alatt kell állniuk. A hatósági határozatok véglegességének erejében bízó engedélyes (tehát jogosított!) alappal számíthat a határozatban foglalt jogok

<sup>24</sup> Az élelmiszer-előállításról és -forgalmazással kapcsolatos adatszolgáltatásról és nyomonkövethetőségről szóló /2010. (VII. 5.) VM rendelet

<sup>25</sup> A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm.rendelet

<sup>26</sup> Az élelmiszerek forgalomba hozatalának, valamint előállításának engedélyezéséről, illetve bejelentéséről 57/2010. (V. 7.) FVM rendelet

<sup>27</sup> HACCP élelmiszerbiztonsági rendszernek való megfelelés

gyakorolhatóságára a határozat keretei (pl. szakhatósági hozzájárulás többletfeltételei közötti) közötti. Az engedélyek használati jogokat erősítik, sőt előfeltételezik: hűtést igénylő friss húsról [hatósági áras termékek közül: csirkemell, csirkefarhát, sertéscomb], valamint a tejre speciális kereskedelmi engedély vonatkozik.<sup>28</sup>, ami megkülönbözteti *Indítványozót* más kereskedőtől, üzlethelyiség tulajdonostól, továbbá harmadik személyektől. Éppen ezért a hatósági engedélyek a tulajdonvédelem körébe tartoznak az EJEB gyakorlata szerint is.<sup>29</sup> Az engedélyek együttesen teszik lehetővé pl. az *Indítványozó* kereskedelmi autonómiáját, a kilenc termékcsoporthoz négy termékcsoporthoz vonatkozó engedélyek keretein belüli szabad ügyletkötésre, és termékértékesítésre.

144. Tehát az engedélyeket összességét egyszerre kell szerzett jogokként érteni (ami magában alkalmas tulajdonjogi védelemre), másrészt azok összessége jogos váromány alapjául szolgál. Várományt keletkeztet arra, hogy az állam az engedélyben rögzített tárgyi feltételeket (ingatlanok, ingóságok, áruk) nem vonja el. A tulajdonjogi védelem alapján negatív, tartózkodásban megnyilvánuló kötelezettsége van az Államnak a jogszerűen szerzett és gyakorolt jogok kapcsán. Így nem fog olyan jogi környezetet kialakítani, amivel széles rendelkezési jogba történő beavatkozás révén nem mást, mint az engedélyek által megállapított tevékenységhez nélkülözhetetlen tulajdont vonja el, vagy korlátozza pl. használati jog tilalmával [l. Árendelet 3. § (2) bek. b) pontja szerinti szankciót], anélkül, hogy az engedélyes *Indítványozó* engedélyei egyedileg érintve lennének (pl. visszavonná bármely másik hatóság).

145. *Indítványozó* úgy véli, hogy az a szabályozás, amivel egy fogyasztóvédelmi hatósági döntés révén potenciálisan a saját maga által üzemeltetett közepes méretű, ill. hiper- és szupermarketek, az árukészletüket, az üzlethelyiségeket azok összes tartozékával elvonja tőlük [az Árendelet 3. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazása esetén] **a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére alkalmatlan következménnyel jár** a fentiek előadottakra tekintettel, emiatt az alapjog-korlátozás nem felel meg a 2022. október 31-ig hatályos Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése, 2022. november 1-jétől hatályos Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése és az I. cikk (3) bekezdéséből levezethető körülményeknek, és alaptörvényellenességükre tekintettel **nem teljesíthetik az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésben foglalt „törvényben meghatározottság” követelményét sem.**

#### **VI. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének, és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével együtt olvasott sérelme**

146. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik, valamint a XII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a vállalkozáshoz. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

147. Az Alkotmánybíróság a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatában megismételte, hogy a vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az

<sup>28</sup> [https://portal.nebih.gov.hu/szolokaboca/-/asset\\_publisher/4ndba0yRXvQX/content/id/219751/pop\\_up](https://portal.nebih.gov.hu/szolokaboca/-/asset_publisher/4ndba0yRXvQX/content/id/219751/pop_up)

<sup>29</sup> A Kérelmező társaság árbevételének jelentős hányadát biztosító engedélyt, melyet jogszabállyal érvénytelenítettek szintén „javaknak” volt tekintendő (*Centro Europa 7 S.R.L. és Di Stefano kontra Olaszország* [GC], § 177-178; *Vékony kontra Magyarország*, § 29).

állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.].

148. Egyetértünk azzal a jogirodalmi állásponttal, mely szerint a vállalkozáshoz való jog nem csak a vállalkozás megkezdését védi, hanem a már vállalkozási tevékenységet is oltalomban részesíti. Egyértelműen ez következőik pl. a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatból, 3222/2019. (X. 11.) AB határozatból, 3/2020. (I. 3.) AB határozatból, a 3002/2020. (II. 4.) AB határozatból. Ennek a megállapításnak **Dr. Kecő Gábor** szerint azért van különös jelentősége, mert a rendszerváltást követő harmadik évtizedben a vállalkozáshoz való jog akkor képes betölteni funkcióját, ha a piacra lépés mellett azonos mértékben oltalmazza a piaci pozíció megtartását is. Ugyanis – álláspontja szerint – a piacgazdaságot nem kialakítani kell korunkban, hanem fenntartani.<sup>30</sup>

149. Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában úgy tekintette, hogy a gazdálkodási önállóság, azaz a vagyontárgyakkal, jogokkal és követelésekkel rendelkező döntés önállósága elsősorban a tulajdonhoz való jogból és kiegészítő jelleggel a vállalkozáshoz való jogból határozható meg. A piacgazdaság szerves részét képező gazdasági társasági önállóság külön alapvető jogként azonban – csakúgy mint a piacgazdaság tétele – nem értelmezhető.” [595/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 383, 387–388.; megerősítve: 646/B/2003. AB határozat, 1643, 1644, 1645.].

150. **Dr. Harmathy Attila** alkotmánybíró a 799/B/2001. AB határozathoz írt különvéleményében a hatósági ármegállapítás tulajdonjogi sérelmére vonatkozó megállapítást tesz. Álláspontja szerint az 1949. évi XX. törvény (régí Alkotmány) 13. § (2) bekezdése szerinti kártalanítás elmaradása ott, ahol egyébként a hatósági ár meghatározása miatt keletkező veszteség tényét jogszabály állapítja meg, alkotmányellenes helyzetet teremt: *„A jelen ügyre is irányadó az a megállapítás, hogy a szabályozó rendszernek csak egyik eleme az ár és a veszteséget más tényezők is befolyásolják. A korábbi ügyhöz viszonyítva lényeges különbséget jelent azonban, hogy az R. 5. §-ának (3) bekezdése megállapítja a hatósági ár meghatározása miatt a kompenzálás szükségességét. Erre a kompenzálásra annál inkább szükség van, mert a jogszabályok a gyógyszer-kereskedelmi tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetek terhére ellátási felelősséget, illetve beszerzési, értékesítési kötelezettséget írnak elő. A jelen esetben a hatósági ár meghatározása miatt keletkező veszteség tényét jogszabály állapítja meg, és kimondja, hogy külön jogi szabályozásra vár a kérdés rendezése. Ilyen körülmények között megállapítható az Alkotmány 13. §-ának (2) bekezdésében meghatározott kártalanítás elmaradása; ez alkotmányellenes helyzetet jelent.”*

151. Kiskereskedelmi árrés kapcsán az árrés alkalmazásának hozadékait és veszélyeit foglalta össze az Alkotmánybíróság a 799/B/2001 AB határozatában: *„kormányzati felelősség kérdése, hogy az árszabályozás eszközével az illetékes miniszter milyen módon él: a biztonságos gyógyszerellátást a kiskereskedelmi árrés meghatározása, rögzítése elősegítheti, de hátráltathatja, szélsőséges esetekben el is lehetetlenítheti”.*

152. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság a 3248/2014. (X.14.) AB határozatában lefektette, hogy *„az államnak egyes gazdasági feltételek bevezetésével, átalakításával kapcsolatos jogalkotó tevékenysége nyilvánvalóan csak alkotmányos korlátok között történhet, az nem válhat öncélúvá, vagy nem irányulhat valamely gazdasági szereplő ellehetetlenítésére sem”.*

<sup>30</sup> KECSŐ Gábor: XII. cikk A foglalkozás szabad megválasztásához és a vállalkozáshoz való jog In: CSINK-ERDŐS-GULYÁS-KECSŐ-KOVÁTS-KURUNCZI- POZSÁR-SZENTMIKLÓS-SULYOK-TÖRÖK-VARGA: Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján, Novissima Kiadó, Budapest, 2021, 134-135.o.

153. *Drinóczi Tímea* a 2005 előtti alkotmánybíróági gyakorlat vizsgálatával megállapította, hogy a régi Alkotmány talaján „*alkotmányos tulajdonkorlátozások*” körébe tartozik a tulajdonjog részjogosítványainak sérelme, mint például a rendelkezési jog gyakorlásának engedélyhez kötése [7/1991. (II. 28.) AB határozat], vagy a tulajdonnak a funkciója szerinti korlátozása, azaz a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra való használata, közcélú hasznossága [6/1992. (I. 30.) AB határozat, 29/1993. (V. 4.) AB határozat], illetve a tulajdon tárgyának szociális kötöttsége (például hozva az 1138/B/1995. AB határozatot).<sup>31</sup>

154. Az Alkotmánybíróság a 4/2013. (II. 21.) AB határozatában rögzítette, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) biztosított jogok jelentéstartalmát az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseiből vonható le, amely „*elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását*”. Rögzítette a határozatában, hogy „*az Egyezmény, valamint az EJEB gyakorlatának figyelembevétele nem vezethet az Alaptörvény szerinti alapjogvédelem korlátozásához, alacsonyabb védelmi szint meghatározásához. A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére*” {4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [19]}. Az EJEB a használat korlátozásával (*control of use*) és az ügyfélkör elvesztésével kapcsolatos gyakorlata az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alatt a következőképpen foglalható össze. A vagyoni értékű jogokhoz hasonló jogok álltak fenn olyan ügyekben, ahol az adott kérelmezők, saját munkájuk révén, ügyfélkört építettek ki. Így kiterjed az Egyezmény védelmi rendszere a szakmai módszerekre, a cégek ügyfélkörére és üzleti értékére is (*Van Marle és mások kontra Hollandia*, § 41;<sup>32</sup> *Buzescu kontra Románia*, § 81).<sup>33</sup> A Bíróság külön kiemelte a Könyv-tár Kft.-ügyben, hogy az ügyfélkör a kérelmező társaságok kialakult üzleti tevékenységének alapját jelenti és a dolgok jellegénél fogva, más kereskedelmi tevékenységből nem pótolható könnyen. Az elvesztett ügyfélkör számos vonatkozásban magánjogi jellegű, ennél fogva vagyoni értéknek minősül, és „javaknak” tekintendő (*Könyv-tár Kft. és mások*, § 32)<sup>34</sup>. A Bíróság irányadó gyakorlata szerint abban az esetben, amikor bár az állam nem ad kizárólagos jogot egy állami tulajdonú jogalanynak, de a beavatkozással tényleges kiszorította a tankönyvpiacra működő társaságokat, ezzel elvonva tőlük az ügyfélkörüket, úgy a beavatkozás a *control of use* szerinti, a Kérelmező társaságok tulajdona használata ellenőrzésével járó intézkedésként értékelendő (*Könyv-tár Kft. és mások kontra Magyarország*, § 43).

155. Az EJEB a dohánykoncesszió kapcsán a *Vékony kontra Magyarország* ügyben, az Alkotmánybíróság 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatával szemben fogadta el, hogy tekintettel arra, hogy a Kérelmező árbevételének jelentős részét adta az engedély, az tulajdonjogi védelmet élvez.<sup>35</sup>

156. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvényellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – jogalanyok között {lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; lásd legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}. Alkotmányjogi szempontból a

<sup>31</sup> DRINÓCZI Tímea: A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben (JK, 2005/7-8., 339-347. o.)

<sup>32</sup> Van Marle and others v. the Netherlands, 26 June 1986, Series A no. 101, § 41

<sup>33</sup> Buzescu v. Romania, app.no. 61302/00, 24 May 2005, § 81

<sup>34</sup> Könyv-Tár Kft and Others v. Hungary, no. 21623/13, 16 October 2018, § 32, § 43

<sup>35</sup> Vékony v. Hungary, app.no. 65681/13, 13 January 2015, § 29 [l. továbbá: § 6, § 33, § 41]

különbségtétel akkor aggályos, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes {lásd pl.: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]}. Hangsúlyozandó e körben, hogy a megkülönböztetés tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik {lásd pl.: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]}.

- *A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre*

#### **VI/1. alfejezet: Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog szükségtelen és aránytalan, alaptörvény-ellenes korlátozása**

157. *Indítványozó* álláspontja szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a hatósági árazás alkotmányjogi kereteinek a meghatározása. Ez annál is fontosabb, hiszen az üzemanyag-kiskereskedelemre vonatkozó hatósági árazás kapcsán az Alkotmánybíróság az eljárását – okafoyottságra tekintettel – megszüntette (3075/2023. (II. 16.) AB végzés, 3076/2023. (II. 16.) AB végzés, valamint 3077/2023. (II. 16.) AB végzés). Ezen a ponton hivatkozik arra *Indítványozó*, hogy az élelmiszer-kiskereskedelemben érvényesülő jogi szabályozás, elbírálás előtti hatályvesztése esetére előadja, hogy az Alkotmánybíróságnak a szövetkezeti hitelintézetek integrációja kapcsán azt rögzítette a **20/2014. (VII. 3.) AB határozatában**, hogy „*az eljárás megszüntetését a hatályon kívül helyezés nem indokolja, ha ugyanis az alkotmányossági vizsgálat azt állapítja meg, hogy a támadott szabályozás a tulajdonjog vonatkozásában alapjogsérelmet okozott, az Alkotmánybíróság nem hagyhatja jogvédelem nélkül az érintetteket.*” Emellett az is szempont, hogy az Árendelet rendes jogalkotási útra való terelése felől a Kormány nem intézkedett, a kormányrendelet alkalmazására 2023. november végéig elvi, 2023. június 30-ig való alkalmazására pedig jogi lehetőség biztosított a Kormánynak, és a fogyasztóvédelmi hatóságoknak.

158. Álláspontunk szerint a jogalkotó az Árendelettel, az egyes módosító kormányrendeletekkel és az MK Rendeletekkel úgy avatkozott be az *Indítványozó*, mint vállalkozás működésébe, hogy azt működésében korlátozta. Úgy kerültek bevezetésre a maximalizált élelmiszerárak (hatósági ár), hogy *Indítványozóval*, vagy az iparági szövetséggel előzetesen a Kormány nem egyeztetett. 2022. január 14-től a kiskereskedőknek kellő felkészülési idő nélkül, és a hatósági árra átállás részletszabályainak megismerésére (az ITM útmutató megismerésére) kevesebb, mint 4 nap felkészülési idő került biztosításra, amely súlyos többletkötelezettségeket helyezett *Indítványozóra*.

159. *Indítványozó* ebben 2021. október 15. napján a hatósági élelmiszertermékekre alkalmazott kiskereskedelmi ára többnyire a KSH 2021. október havi, nyilvánosan elérhetővé tett átlagárai alattiak voltak. Erre azért is kerülhetett sor, mert a nagyvállalatok nagyobb volumenben tudják beszerezni, és saját logisztikai hálózaton keresztül az üzletekbe szállítani a különböző élelmiszeripari termékeket. *Indítványozó* külön rögzíteni kívánja, hogy a hatósági áras termékek beszerzési árára nem irányadó a 2021. október 15-én *Indítványozó*-beszállító között létrejött szerződés. Éppen ezért 2022. február 1-jével a hatósági ár fenntartása azzal járt, hogy a beavatkozás első hónapjában kiskereskedelmi árrés nélkül, a 2022. március-április hónaptól kezdve pedig termékegységenként (egy liter olaj; egy kg kristálycukor) mínusz 40-100 forintos veszteséggel voltak köteles továbbértékesíteni. Ez jelen beadvány előterjesztése napjáig odáig jutott el, hogy *Indítványozó* a 2022. januári árrést nemcsak elveszítette a termékeken, hanem

összességében **több milliárd forint veszteséget realizál** a kilenc termékcsoporthoz tartozó termékeinek rögzített áron való értékesítése által. Márpedig a veszteséges értékesítés a kiskereskedelemben a vállalkozás gyakorlásához való jog kiüresítése, hiszen *Indítványozó* kereskedelmi haszonszerzés céljából vásárolnak és értékesítenek termékeket – nem pedig kényszerűségből, és a veszteséges értékesítés tudatában.

160. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányjogi alapelv és minimum elvárás, hogy a jogi szabályozás ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Az alapelv ügyre specifikus kiterjesztését találja alkotmányosan indokoltnak *Indítványozó*. Leghatározottabb álláspontja szerint ott, ahol a vállalkozás piaci működésének közgazdasági minimumfeltételei sem biztosítottak, ott súlyosan sérül az érintettek vállalkozáshoz való joga. Márpedig az a jogi szabályozás, ami csak veszteséges működést tesz lehetővé egy bizonyos szektor, vagy piaci ágazat szereplői számára, az nem teljesíti azt a feltételt, hogy a ténylegesen lehetővé teszi a vállalkozóvá válást, sőt, inkább arra sarkallja a piacon működő vállalkozásokat, hogy vonuljanak ki az adott piacról (azaz az élelmiszer-kiskereskedelmi piacról). [Ezt erősíti az, hogy a Kormány a vidéki élelmiszerkereskedőknek pályázati lehetőséget biztosít a veszteségek kompenzálására, hogy elkerülhető lehessen a vidéki élelmiszerellátás megszűnése. *Indítványozó* ezzel a lehetőséggel nem tud élni.] **Emiatt az Árendelet és az azt módosító kormányrendeletek összességében sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére tekintettel, ugyanis a vállalkozáshoz való jog minimális követelményét – történetesen a piacon maradás közgazdasági feltételeit – sem teszik lehetővé.**

161. Emellett az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell arra az alapelvre, miszerint az államnak az alapjogok érvényre juttatása kapcsán bizonyos tartózkodásban megnyilvánuló, tűrési kötelezettsége van. Ennek az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés kapcsán értelmezése nem pusztán az, hogy az Állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást, de az is, hogy a vállalkozás gyakorlásába, az üzletvitelbe ne avatkozzon be.

162. Egyrészt azzal, hogy az állam forgalmazási kötelezettséget ír elő a hatósági termékekre, mely kötelezettséget az ITM útmutatója nehezített tovább készlettartási kötelezettségre, másrészt azzal, hogy nemcsak forgalmazási kötelezettségük van, hanem a magyar jogban ismeretlen tartalmú, de a hatósági gyakorlatban készlettartási és „árusítási” kötelezettsége, harmadrészt dupla mennyiség üzletbe szállításra, és polcra helyezési kötelezettsége van *Indítványozónak*, **az Állam a nyíltan szociális intézkedésként hirdetett hatósági árstoppal, de iure veszteséges kényszerműködésbe állítja őt az adott termékek vonatkozásában**, ezzel sértve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog negatív oldalát. Ez a korlátozás külön értendő attól, hogy jelenleg az élelmiszer-kiskereskedelmi piacra jutás minimális közgazdasági feltételeit nem biztosítja az Állam. A vállalkozásoknak nincs joga, szabadsága arra nézve, hogy a vállalkozáshoz fűződő alapjogukat gyakorolják, vagy sem. Aki nem gyakorolja az alapjogát (azaz nem értékesíti a 2021. évi átlagot az élelmiszerkínálat helyi és spontán változásától abszolút függetlenül), azt hatósági szankciókkal sújtják (bírság, ismételt – „felső határ” nélkül kiszabható bírság), sőt, akár az első jogsértés következményeként tevékenység folytatásától is eltiltják, ezzel elvonva az üzleteik üzemeltetési jogát [Árendelet 3. § (2) bek. b) pont]. Ez azt jelenti, hogy olyan súlyos szankciók vannak kilátásba helyezve, hogy az alapjog gyakorlása **kényszerűségből történik**, mely szankció fényében az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése által védett vállalkozáshoz való jog szükségtelen módon került korlátozásra.



163. Arányosság kapcsán kiemeljük, hogy a kényszervállalkozást folytatni nem kívánó személyekkel szemben alkalmazott bírság mértékének felső határ nélküli alkalmazása, illetve a tevékenységtől eltöltő határozattal párhuzamos alkalmazhatósága [Árrendelet 3. § (3)-(4) bek.] olyan büntetőjogi jellegű szankciónak felel meg, amely az egyébként is szélsőségesen nagy veszteségek viselésére kötelezi *Indítványozót*, ami a beavatkozással elérni kívánt célokkal aránytalan terhet helyez rá. Fogyasztóvédelmi érdekek általánosságban nem eléggé súlyosak ahhoz, hogy az Állam egy egész kereskedelmi ágazatban részt vevő vállalkozásokat, így *Indítványozót* arra készítse, hogy a jelenlegi regionális gazdasági környezetre, az egyre súlyosabb aszályos időszakokra, az egyedüli magyarországi cukorgyár termelési kapacitásainak korlátjaira is tekintettel az ellátási lánc kockázataitól független objektív felelősség mellett, kényszerműködésre, konkrétan hatósági kényszer melletti értékesítésre kötelezze. A kényszervállalkozásokat üzemeltető *Indítványozó* már meghozott minden költségminimalizáló intézkedést, amit a gazdasági racionalitás diktált veszteségei saját körben való enyhítése érdekében (pl. további kereskedő beépülésének kizárása az egy alkalommal értékesíthető termékekre, mennyiségi korlátok alkalmazása). Mindezek ellenére, értékesítési adatokkal kimutatottan a Kormány több milliárd Ft veszteség viselésére kötelezte őt. **Emiatt úgy tekintendő, hogy *Indítványozó* Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított vállalkozáshoz való jogát a Kormány szükségtelenül, az elérni kívánt célokkal nem arányos módon korlátozta, ezért az Árrendelet és annak hatályát kiterjesztő kormányrendeletek alaptörvény-ellenesek.**

#### **VI/2. alfejezet: Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelme valósult meg az *Indítványozót* ért fordított diszkrimináció által**

164. Az előző érvek mellett, azokkal egyező irányban *Indítványozó* álláspontja szerint aggályos a különbségtétel elhagyása, tehát a különbségtétel elmaradása az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alatt az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése fényében. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik, mint amilyen *Indítványozó* is. *Indítványozó* azonban nincs összehasonlítható helyzetben olyan cégekkel, mint a kisboltokat üzemeltető egyéni vállalkozók/sarki fűszerest üzemeltető családi vállalkozások.

165. Az Árrendelet az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvénytől (az Ártörvénytől) eltérő szabályokat fogalmaz meg. Az eltérés azonban nem érinti az Ártörvény 8. § (1) bekezdését, mely szerint „a legmagasabb árat úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozás ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is”. Tehát az Ártörvény 8. § (1) bekezdése egy kötelezettséget ró a jogalkotóra, így különösen a hatósági ármaximalizálással élő Kormányra, hogy pozitív kötelezettségének eleget téve vegye figyelembe a „hatékonyan működő vállalkozásokat”.

- Vegye azt is figyelembe, hogy milyen elvonással sújtja ezeket a vállalkozásokat. Az elvonások mértéke, a működési költségek egy kisbolt és az országos hálózattal rendelkező, *Indítványozó* üzemeltetésében lévő közepes és nagy méretű üzletek között akár 6-7 számjegynyi különbség is lehet forintban kifejezve.

- Nagyméretű cégeknél az élelmiszerbeszerzésre irányuló megállapodások több hónapra kötöttek, szemben a méretük szerinti kiskereskedő vállalkozásokkal. A beszerzések átfutása nem napokon, hanem hónapok mérhető *Indítványozó* esetében.

- A 2021. október 15-én alkalmazott árak (amik rendszerint a KSH fogyasztói átlagárai alattiak), valamint az Árrendelet 2. sz. melléklete szerinti termékek kapcsán a 2022. szeptember 30-án alkalmazott árak mellett kereskedelmi tevékenység a hatósági áras termékek iránti keresletnövekedéssel, a forgalmazott volumen növekedésével járt, és ahhoz járult hozzá, hogy önállóan az egyes cukor, olaj és csirkemell termékeken magában több száz millió Ft árvesztéséget realizáljon *Indítványozó*. Ezt az összeget a hatósági árazásra vonatkozó szabályok szerint nem tudja szabadon alakítani *Indítványozó*, nem tud áttérni rendszerint másik termék forgalmazására, és az Árrendelet alapvetően sem teremti meg a lehetőséget, hogy 2021. október 15-i / 2022. szeptember 30-i ára, az azelőtti utolsó ár, vagy a KSH átlagos fogyasztói ára közül választhassanak (ezzel mérsékelve az árrés-vesztéséget).

- *Indítványozó* olyan terheket is visel, amit egy sarki fűszeres az értékesítés nettó árbevétele alapján nem köteles viselni. Ilyen a *kiskereskedelmi adóról* szóló 2020. évi XLV. törvény, mely 2022. február 1-jétől hatályos 6. § d) pontja alapján az adóalap 100 milliárd forintot meghaladó része után 2,7%-os különadó megfizetésére kötelezettek. Ezen túl *Indítványozót* terheli az *extraprofit adókról* szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm.rendelet 20. §-a szerinti kiskereskedelmi pótdónak a fizetése.

166. Ugyanazon hatósági árrögzítéssel érintett élelmiszerekkel kereskedők homogén csoportot képeznek, azonban az általuk viselendő ráfordítások (költségek) nagysága, az *Indítványozóra* nagyobb arányban nehezedő, az Ártörvény 8. § (1) bekezdése kapcsán ismertetett „elvonások” mértéke hátrányosabb helyzetet eredményez *Indítványozó* számára.

167. A különbségtétel elmaradása az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése által tilalmazott fordított diszkriminációt valósít meg az egységes szabályozása az Árrendeletben foglalt hatósági áron történő kereskedelmi, termékforgalmazási (-készletentartási), „árusítási” és „dupla mennyiségben való beszállítási és polcra helyezési” többletkötelezettségeknek. Az objektív felelősség, a kimentési lehetőség (vagy vélelem) elmaradása sokkal súlyosabb hátrányok alkalmazását tesz lehetővé *Indítványozóra* nézve, akinek több tucat kereskedelmi partnerrel kell folyamatosan koordinálnia az Árrendeletnek való megfelelést, több száz forgalomban lévő termékre a kilenc termékcsoponton belül, jelentős számú forgalmazási helyen kell eleget tennie az Árrendelet kógens rendelkezéseinek. Emiatt a különböző csoportokban lévő *Indítványozónak* és a mikro- és kisvállalkozások (kereskedők) azonos módon kezelése sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti egyenlő bánásmód követelményét.

168. *Indítványozó* egyáltalán nem látja észszerű indokát annak és konkrétan az Ártörvény 8. § (1) bekezdésébe ütközőnek találja az egységes megközelítést a kereskedői többletkötelezettségeknek. Hivatkozással arra, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdéséből, és mögöttesen az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből fakad a jogalkotás feladata arra, hogy biztosítsa *Indítványozó* (hatékonyan működő vállalkozás) működéséhez szükséges nyereség fedezetét, azonban az alapvető jogok (vállalkozás biztonságos működéséhez fűződő jog; másodlagosan tulajdonjog) érvényesüléséhez szükséges jogintézmények hiányoznak.

169. Ezzel szemben *Indítványozó* a potenciálisan őt érhető tevékenységtől való eltiltás súlyára, a közterhek viselésének nagyobb arányára tekintettel ésszerű indokok mellett azt igényli, hogy a jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés alkalmazásával különböző módon kezelje őt a pl. családi vállalkozásként/egyéni vállalkozásként működő, néhány főt foglalkoztató kiskereskedőktől (ez megvalósulhat például akként, hogy a közterhek viselése szempontjából a hatósági áras

termékekkel való kereskedelemre a jogalkotó nem helyez további közterhet). **Indítványozó kéri az Alkotmánybíróságot, hogy az élelmiszer-kiskereskedelmet érintő, a vállalkozás gyakorlásának/működésének korlátozása vizsgálata során állapítsa meg, hogy a jogalkotó észszerű indokokat nélkülözően hozott nem homogén csoportba tartozó jogi személyekre azonos szabályozást. Emiatt az *Árrendelet* sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, és mint olyan, alaptörvény-ellenes.**

**VI/3. alfejezet: Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésére, az I. cikk (3) bekezdésére és a XV. cikk (1) bekezdésére tekintettel**

170. *Indítványozó* ismételten hivatkozik arra, hogy a tulajdonjogát, és egyúttal a vállalkozáshoz való jogát korlátozza az állam, amikor a hatósági áron értékesítendő kilenc élelmiszer-termékre a jogalkotó jogszabállyal előírja nemcsak a forgalmazási kötelezettséget, hanem **2022. november 10-étől** készlettartási kötelezettséget jelentő „árusítási kötelezettséget” ír elő [Árrendelet 2/A. § (1) bek., valamint 2. § (1) bek.; 2023. jan. 12-től Árrendelet 2/A. § (1) bek. a)-b) pontjai és Árrendelet 2. § (1) bek. a)-b) pontjai], valamint **2023. január 12-től** „készlet és polcrahelyezési kötelezettséggel”, akár „szükség esetén” a készleten lévő mennyiség kétszereséig [Árrendelet 2/A. § (1) bek. c) pontja; Árrendelet 2. § (1) bek. c) pontja].

171. — A korlátozásnak kihatása van arra az ügyfélkörre, amit pl. saját márkás termékekkel, magyar termékekkel vagy fogyasztók által preferált márkákkal ellátott termékkel kereskedéssel ért el *Indítványozó*. Sőt, az Árrendelettel szintén korlátozott csomagküldő kereskedést is folytat *Indítványozó*, mely szintén az állandó ügyfélkör kiépítéséhez, meglévő megtartásához járul hozzá vásárlóbarát, kényelmi szolgáltatásként. *Indítványozó* szerint az elérni kívánt célokat (kedvező élelmiszerárak) éppen azok az intézkedések biztosították, amelyeket *Indítványozó* alkalmazott a hatósági árazás előtt és amit aktuálisan – az Árrendelet folyamatos terhe mellett – alkalmazni próbál pl. rendszeres akciók, mennyiségi kedvezmények, kisboltokhoz árképzéséhez képest alacsonyabb áron való értékesítése az alapélelmiszereknek. Az elérni kívánt célokat nem szolgálják azonban az *Árrendelet* által létesített korlátozások (hatósági ár, forgalmazási kötelezettség, tulajdonnal való fix áras rendelkezés, korlátozott rendelkezés és használat, kereskedő mulasztása miatti bírság alkalmazhatósága, végső soron kereskedelmi tevékenységtől eltiltás, a tulajdon feletti használati jog elvesztése). Ezen korlátozások következménye a piactorzító keresletnövekedés a hatósági áras termékek iránt, ami pillanatnyi termékhiányos helyzetekhez vezet. Hatásaiban a korlátozások vásárlók elégedetlenségéhez és más kereskedőhöz való elpártolásukhoz vezet, ami a jogalkotói szándékkal is kiegyeztetetlen. **Álláspontunk szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés tulajdon használata korlátozása és az ügyfélkör elvesztésével járó intézkedések meghozatala mögött nincs „közérdekű cél”, ami szükségessé tenné a beavatkozást. A szükségtelen alapjogkorlátozásra pedig a veszélyhelyzeti jog sem teremt alkotmányosan lehetőséget a Kormánynak, az a 2022. október 31-ig hatályos Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésére, valamint a 2022. november 1-jétől hatályos Alaptörvény 51. cikk (2) bekezdésére is tekintettel szükségtelen alapjog-korlátozást valósított meg.**

172. Nincs olyan közérdek, ami az Alaptörvény I: cikk (3) bekezdése szerinti „feltétlenül szükségessé” tenné a jogalkotó tevékenységtől eltiltó szabályozási döntését. Ismételten, hangsúlyozzuk, hogy akármilyen mértékű bírság elviselésére kötelezett *Indítványozóra* a saját

tulajdonú /a saját használatában lévő tulajdoni tárgyak használatának elmaradása miatt rónak ki szankciót. Tekintettel arra, hogy alternatív intézkedésekkel a tulajdonost megillető szabadságok lényegét nem érintő módon, az elérni kívánt céllal arányosan lehetett volna a jogkorlátozás mögött meghúzódó értéket kezelni, **így Indítványozó arra kéri az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a beavatkozás súlyosságára tekintettel a szerzett jogokba való beavatkozás szükségességének hiányát, valamint annak az elérni kívánt céllal való arányosságának hiányát, egyúttal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés sérelmét.**

173. A szabályozás egésze arra vonatkozik, hogy a végső fogyasztó azonos árszínvonalon jusson hozzá bizonyos termékekhez. *Indítványozó* szerint a vállalkozás működési terheinek növekedése, egyúttal *Indítványozó* tulajdona használatának korlátozása mögött nem áll olyan konkrét másik alapjog, ami szükségessé tenné az árrés nélküli, teljes bizonyossággal rögzíthető veszteséges forgalmazási tevékenységet az adott termékekkel. *Indítványozó* rögzíti, hogy az Alaptörvény nem tekinti a fogyasztók jogait kikényszeríthető, alanyi alapjogoknak, a fogyasztóvédelem, mint közérdek pedig a korlátozások terjedelme tekintetében túl általános ahhoz, hogy azt az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jog és a tulajdonhoz való jog korlátozásának legitim céljának fogadja el. Emiatt az Árrrendelettel okozott tulajdonjog/vállalkozáshoz való jog korlátozása szükségtelen és aránytalan. Alternatív intézkedések, a cél elérése érdekében kevésbé súlyosabb jogkorlátozásra több tucat példát lehet sorolni (pl. élelmiszerek ÁFA-jának csökkentése, munkabérek reálértékének megtartását célzó intézkedések, ha tudomással rendelkeznek tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal, úgy a GVH, a fogyasztóvédelmi hatóság eljárását kezdeményezni). Hogyha a tulajdon használatának korlátozása helyett az állam élelmiszerkínálatot növelő intézkedéseket fogadott volna el (pl. cukorgyártás kapacitásának növelését elősegítő beruházás finanszírozása, hazai burgonyaágazat erősítése, a magyar sertésenyésztést, a helyi baromfitartókat, és tejgazdaságokat ösztönözte volna nagyobb termelési kapacitásra), csökkentette volna az élelmiszereket terhelő közterheket (pl. alacsonyabb ÁFA-kulcsot alkalmazna), vagy akár erősíthette volna a keresleti oldalon a fogyasztókat azzal, ha garantálja az infláció-arányos emelést a béreknek, megtartva a bérek reálértékét. Ezen közpolitikai döntésekkel a Kormány (Országgyűlés) a hatósági árazással szemben, *közvetetten* befolyásolta volna a piac működését.

174. Ártörvénytől eltérést megállapíthatott volna a 799/B/2001. AB határozatra vezető ügyszó hasonlóan, a kiskereskedelmi árrés mértékét meghatározva, ezzel biztosítva, hogy ne kelljen *Indítványozónak* az egyes termékeken (olaj, cukor, csirkemell) magában több száz millió forint összegű veszteséget viselni, amely veszteség nem csak az árrés elvesztéséből, hanem az intézkedéseknek köszönhetően mára már nagyobb részt abból áll, hogy lényegesen magasabb beszerzési áron tudja az *Indítványozó* a hatósági áras termékeket beszerezni, mint értékesíteni. A veszteségek viselésére saját magának kell fedezetet találni az Ártörvény által előírt kompenzációs mechanizmus bevezetésének elmaradása miatt. Árrésvesztés hónapokon át, a jelenleg hatályos szabályok szerint akár 17 hónapon át [tehát az Ártörvény 19. §-ában foglalt 6 hónapnál hosszabb ideig] tartó viselésére kötelezés éppen emiatt a cél elérése alkalmas, **alternatív intézkedések fényében az Indítványozó Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joga, és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való joga korlátozását valósítja meg.**

175. Az Alkotmánybíróságnak ebben az ügyben külön figyelmet kell szentelnie annak, hogy a tulajdonjoggal való jogszabályok útján történő korlátozására úgy került sor, hogy az Ártörvény a

veszteségek fedezetének biztosítását írja elő [Ártörvény 8. § (1) bek.], melyre ténylegesen nem került sor *Indítványozó* vonatkozásában mindeztidáig. Nem került kompenzálásra az a plusz ráfordítás, ami a hatósági árazása miatt merült fel (munkaerő-ráfordítási többlet, árreszveszteségek). Akár meg is állhatnánk ezen a ponton: az *Ártörvény* által előírt kompenzáció, mint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése materiális garanciája nem érvényesül a támadott szabályozás miatt. *Indítványozó* azonban kiemeli, hogy a fogyasztói érdekekkel szembeni fix áras élelmiszereknek (tulajdoni tárgyaknak) az adásvétele a rendelkezési jogon lévő olyan súlyos beavatkozás, ami magában igényli a veszteségek kompenzálását. Végül az elveszített ügyfelek, azaz a forgalmazási adatokkal alátámasztott, az *Indítványozó* működését alapvetően lehetővé tevő személyi kör elvesztése egyaránt kompenzációs természetű szabályok alkalmazását igényli. **A kompenzáció hiányára tekintettel a tulajdon használatára korlátozása és az ügyfélkör elvesztésével járó intézkedések nem arányosak a kitűzött célokkal. Emiatt a T. Alkotmánybírósághoz intézett indítvánnyal kérjük, hogy állapítsa meg az Árrendeletnek és az azt módosító egyes jogszabályoknak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe való ütközését.**

### KÉRELEM

Kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy **állapítsa meg**, hogy

- 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** alapján 2022. november 10. napján módosított, és
- az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló **511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet** alapján 2022. december 14. napján módosított, és
- a 2022. december 28. napján az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló **583/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet** alapján 2023. január 12-i hatállyal módosított, valamint
- A)** az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló **142/2023. (IV. 24.) Korm.rendelet** alapján 2023. április 25. napján módosított az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm.rendeletnek (a továbbiakban: **Árrendelet**) módosított rendelkezései - az **Árrendelet 1. § (1) bekezdése, 1/A. §, 2. § (1) bekezdése, 2/A. §, 3. § (1) bekezdése, (2) bekezdés b) pontja és (3) bekezdése, 4. §, valamint az Árrendelet 2. melléklete -**, valamint
- B)** az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelettel összefüggő kereskedői tájékoztatásról szóló **3/2022. (I. 26.) MK rendelet**

ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XIII. cikk (1)-(2) bekezdéseivel, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bekezdéseivel, és az alaptörvény-ellenes jogszabályi

rendelkezéseket az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 45. § (4) bekezdésére tekintettel az alaptörvény-ellenes jogszabályok kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal **ex tunc** semmisítse meg.

Kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy **állapítsa meg**, hogy az 1. pontban szerinti támadott jogszabályhelyekkel (az Árrrendelet 1. § (1) bekezdésével, 1/A. §-ával, 2. § (1) bekezdésével, 2/A. §-ával, 2. § (1) bekezdésével, 3. § (1) bekezdésével, (2) bekezdés b) pontjával és (3) bekezdésével, 4. §-ával, valamint az Árrrendelet 2. mellékletével) összefüggésben

- *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról* szóló **2021. évi XCIII. törvény** (a továbbiakban: Vbö.) **80. § és 81. §-ai**,
- *valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról* szóló **2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról** szóló **2022. évi XXX. törvény** (Vbö.Módtv.) által **2022. november 1. napjával hatályos 82/A. §-a**, *a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elbárártásáról és kezeléséről* szóló **2022. évi XLII. törvény** (Felhatalmazási tv.2) **3. § 13. pontja**

ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény 2020. december 23. napja és 2022. május 24. napja között hatályos 53. cikk (1)-(3) bekezdéseivel, az Alaptörvény 2022. november 1. napjától hatályos Alaptörvény 51. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, valamint az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésével, és az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseket az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 45. § (4) bekezdésére tekintettel az alaptörvény-ellenes jogszabály kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal **ex tunc** semmisítse meg.

Egyidejűleg kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján az Alaptörvény védelme és a jogbiztonság érdekében **állapítsa meg a megsemmisített jogszabályok és jogszabályi rendelkezések általános alkalmazhatatlanságát**.

Budapest, 2023. május 9.

Tisztelettel,

Az Indítványozó képviselőjében:



dr. Karsai Dániel András  
Karsai Dániel Ügyvédi Iroda