



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

TUZSON BENCE
miniszter

Iktatószám: XX-AJFO/202/.../2023.
Hivatkozási szám: IV/1782-8/2022.
IV/1002-2/2023.
IV/1003-2/2023.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: <u>IV/1002-3/2023</u>		
Dátum: <u>2023 SZEPT 13.</u>		
Érkezés módja		
<input type="checkbox"/> POSTÁN	<input checked="" type="checkbox"/> X	<input checked="" type="checkbox"/> @ EGYÉB:
Példány: <u>1</u>	Melléklet: <u>2</u>	Kezelőiroda: <u>du</u>

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: válasz az Alkotmánybíróság IV/1782-8/2022., IV/1002-2/2023 és IV/1003-2/2023. számú végzéseivel kapcsolatos megkeresésére (élelmiszerárak rögzítése)

Tisztelt 

Köszönettel vettem kézhez a IV/1782/2022., a IV/1002/2023 és a IV/1003/2023. számú indítványokkal kapcsolatos végzését (a továbbiakban: Végzés), amelyben foglaltakkal összefüggésben az alábbiak szerint tájékoztatom.

A Végzésben tájékoztatást ad arról, hogy a tárgybeli ügyekben az indítványozók (a továbbiakban: Indítványozók) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § alapján kezdeményezték az egyes élelmiszerek kiskereskedelmi árának maximumát megállapító kormányrendelet¹, valamint az ezen intézkedéssel összefüggő egyéb jogszabályok² (a továbbiakban együtt: Rendeletek) alaptörvény-ellenességének

¹ az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet

² az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. §-a, az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés 16. pontja, a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény 4. § 17. pontja, a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet 1. § 17. pontja, 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, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 80. §, 81. §, 82/A. §-ai

megállapítását és megsemmisítését, illetve alkalmazhatatlanságuk kimondását kérik az Alkotmánybíróságtól.

I. A tárgybeli alkotmányjogi panasz előterjesztésének előzményei

I. 1. A jogszabályi környezet bemutatása

Mindenekelőtt rögzíteném, hogy a megkeresés alapjául szolgáló alkotmányjogi panaszok által támadott szabályozás átmeneti jellegű, veszélyhelyzeti intézkedésként került bevezetésre, a 2020-ban kitört koronavírus-járvány, a 2022 nyarán tapasztalható aszály, valamint a jelenleg is zajló orosz-ukrán háború jelentős inflációt növelő káros gazdasági hatásainak csökkentése érdekében.

A Kormány *a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről* szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: 27/2021. Korm. rendelet) a koronavírus-világjárvány idején veszélyhelyzetet hirdetett a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében. A magyar emberek életének és egészségének megvédése, valamint a gazdasági károk megelőzése és a munkahelyek megőrzése céljából került sor *a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről* szóló 2021. évi I. törvény (a továbbiakban: 2021. évi I. törvény) megalkotására. E törvény felhatalmazása alapján került megalkotásra *az árak megállapításáról* szóló 1990. évi LXXXVII. törvény *veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról* szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Árrrendelet), amelynek 1. sz. melléklete hat³ – élelmiszer termékkörbe tartozó – termékcsoporthoz esetében meghatározta, hogy azok bruttó kiskereskedelmi ára nem haladhatja meg a 2021. október 15-én alkalmazott árat. Így tehát a felsorolt élelmiszerek esetében ármaximum került rögzítésre, továbbá a szóban forgó termékek forgalmazási kötelezettségét is előírta. Az ár rögzítéssel összefüggésben *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 (a továbbiakban: 3/2022. MK rendelet) tájékoztatási kötelezettséget írt elő a kereskedők számára. Az Árrrendeletben az alkalmazási idő 2022. május 1. dátummal került meghatározásra, amely később több alkalommal meghosszabbításra került.

Az Árrrendeletben foglaltak alkalmazási idejét elsőként *az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról* szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet hosszabbította meg, mégpedig 2022. július 1-ig.

A 27/2021. Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet 2022. május 31. napján megszűnt, azonban a Kormány ezt megelőzően – élve az Alaptörvény tizedik módosítása 1. cikkében meghatározott veszélyhelyzet kihirdetésére vezető körülmény fennállására – veszélyhelyzetet hirdetett ki *az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról* szóló 180/2022.

³ kristálycukor (fehér cukor); búzafinomliszt (BL 55); finomított napraforgó étolaj; házi sertés comb; csirkemell, csirkefarhát – hát, egyben vagy külön far és szárnyvég; ultra magas hőmérsékleten hőkezelt, 2,8% tömegszázalék zsírtartalmú tehéntej

(V. 24.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: 180/2022. Korm. rendelet), valamint veszélyhelyzeti jogalkotóként eljárva az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 190/2022. Korm. rendelet) megalkotásával kiterjesztette a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályát 2022. június 1-jét követő időszakra.

A szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény (a továbbiakban: 2022. évi VI. törvény) az Árendeletet a 2022. május 31-én hatályos szöveggel, a 190/2022. Korm. rendeletben foglalt eltérésekkel újból hatályba léptette. Ezt követően a Kormány a 2022. évi VI. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján megalkotta a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendeletet, amely az Árendelet hatályát meghosszabbította a 2022. évi VI. törvény hatályvesztéséig, azaz 2022. november 1-jéig. Ezekben az esetekben a veszélyhelyzeti jogalkotásra az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa Magyarországra is kiható káros gazdasági következményeinek elhárítása érdekében került sor.

Ezt követően, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) felhatalmazása alapján a hatósági árral kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 367/2022. (IX. 29.) Korm. rendelet meghosszabbította az Árendelet szerinti élelmiszerár-stopot 2022. december 31-ig.

A 2022. november 10. napján hatályba lépett, 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. rendelettel (a továbbiakban: 451/2022. Korm. rendelet) a hatósági áras termékek köre kiterjesztésre került. A rendelkezés további két termékcsoporth⁴ esetében meghatározta, hogy azok bruttó kiskereskedelmi ára nem haladhatja meg a 2022. szeptember 30-án alkalmazott árat.

Továbbá, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: 2021. évi XCIII. törvény) felhatalmazása alapján 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 2023. április 30-ig, 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 2023. június 30-ig, az élelmiszerár-stop kivezetésével kapcsolatos intézkedésekről szóló 279/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 279/2023. Korm. rendelet) pedig 2023. július 31-ig hosszabbította meg az Árendelet szerinti élelmiszerár-stopot. A 279/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet tartalmazza az élelmiszerár-stop kivezetésére vonatkozó szabályokat, valamint rendelkezik egyes jogszabályi rendelkezések hatályvesztéséről.

⁴ Friss tojás, héjában a Gallus domesticus fajhoz tartozó szárnyasokból (kivéve a keltetésre szánt, megtermékenyített tojás), étkezési burgonya, kivéve újburgonya

I. 2. Az indítványok tartalma

Az Indítványozók a kiskereskedelmi ágazatban működő, országos hálózattal rendelkező gazdasági társaságok. Álláspontjuk szerint az élelmiszerárak Árendeletben történő rögzítése, valamint az azzal összefüggő egyéb támadott jogszabályok ellentétesek a jogbiztonság elvéből következő kellő felkészülési idő követelményével. Véleményük szerint a támadott jogszabályok nem állnak összefüggésben a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításával, így túlterjeszkednek a Kormányt rendkívüli jogrendben megillető felhatalmazáson. Az Indítványozók álláspontja szerint a kereskedőket terhelő kötelezettségek sérti a tulajdonhoz való jogot, valamint a szabályozás a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. Mindezekén túl, a támadott jogszabályokkal összefüggésben a tisztességes hatósági eljáráshoz való joguk és – a tisztességes bírósági eljárás részét képező – bírósághoz forduláshoz való joguk, valamint az ártatlanság vélelmének megsértését, továbbá az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével együttesen értelmezett vállalkozáshoz való joguk aránytalan korlátozását is állítják.

II. Szakmai álláspont

II. 1. Az indítványok befogadhatóságának vizsgálata

Álláspontom szerint tekintettel arra, hogy a 279/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet értelmében az élelmiszerár-stop 2023. augusztus 1. napjával kivezetésre került, az Abtv. 59. §-a alapján a megkeresés alapjául szolgáló eljárások megszüntetésének van helye. Az Alkotmánybíróság korábban egy hatósági üzemanyagárral kapcsolatos ügyben megállapította, hogy „*az alkotmányjogi panasz eljárásokban ugyan a támadott jogszabály hatályvesztése önmagában nem jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak ne kellene érdemben vizsgálnia az indítványt (Abtv. 64. § e) pont), de – amennyiben az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált – akkor az Alkotmánybíróság az Abtv. 59. §-a, illetve az Ügyrend 67. § (2) bekezdés e) pontja alapján megszünteti az eljárást.*” {3077/2023. (II. 16.) AB végzés, Indokolás [45]}

Meglátásom szerint a támadott szabályozás kapcsán nem áll fenn olyan körülmény, amely az indítvány elbírálására okot adna. Amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság mégis az érdemi vizsgálat mellett döntene, úgy az alábbiakban adom elő a támadott jogszabályhely Alaptörvénnyel való összhangja melletti érveimet.

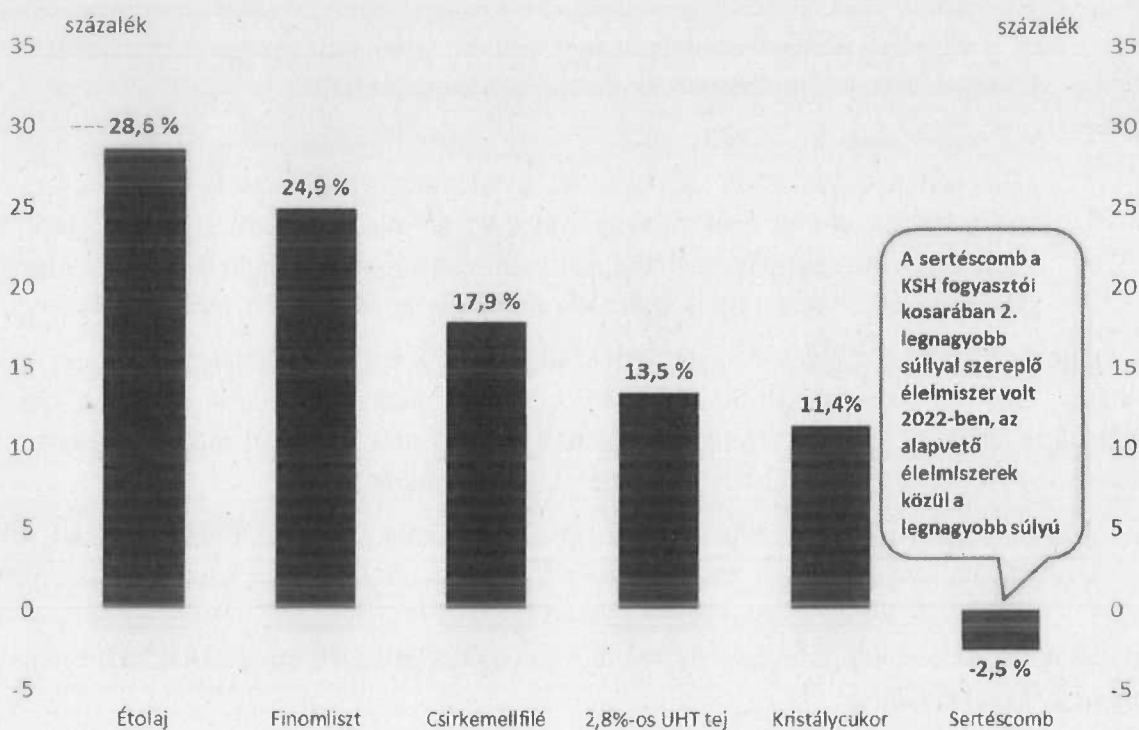
II. 2. Az élelmiszerár-stop bevezetésének szükségessége és annak gazdasági hatásai

A kifogásolt szabályozás bevezetésének szükségessége háttérben a koronavírus-világjárvány okozta gazdasági nehézségek, ezzel összefüggésben a globális ellátási láncokban tapasztalt fennakadások, illetve a kiugróan magas világszintű energiaárak álltak, amelyek miatt Magyarországon már 2021. november-decemberében megfigyelhető volt egyes alapvető élelmiszerek esetében a jelentős és egyre gyorsuló árnövekedés. A folyamatosan emelkedő takarmányárak, valamint növekvő bér- és energiaköltségek (2021-ben a tőzsdei gázár a korábbi évek átlagának többszöröse volt és az olajárak közel 40 százalékkal emelkedtek) pedig további jelentős árnövekedést vetítettek előre ebben az időszakban.

A Kormány kiemelt szándéka, hogy szem előtt tartsa a családok védelmét és a lakossági terhek mérséklését. A kialakult inflációs helyzet orvoslása, az ebből fakadó gazdasági-társadalmi krízisek kialakulásának megakadályozása és a szociális ellátórendszer egyensúlyának biztosítása érdekében a Kormánynak időben lépnie kellett és 2022. januárjában döntött arról, hogy az Árrendelet 2022. február 1-től ideiglenes jelleggel árstopot vezet be egyes alapvető élelmiszerekre. A cél – nemzetközi példákat szem előtt tartva – egy olyan szabályozás bevezetése volt, amely átmenetileg maximalizálja az alapvető élelmiszerek árát úgy, hogy a hazai élelmiszeripari szereplők és termelők szükségtelen mértékben ne sérüljenek.

A szabályozás bevezetésekor, annak hatálya alá tartozó alapvető élelmiszerek a hazai fogyasztói igényeknek megfelelően kerültek meghatározásra. Egyes élelmiszer kategóriánként azok a népszerű termékek kerültek kiválasztásra, amelyek egyrészt a szociálisan hátrányos helyzetben lévő fogyasztók fogyasztói kosarának meghatározó termékei (KSH inflációs fogyasztói kosarának súlya alapján), másrészt ezen élelmiszerek többségénél az áremelkedés már 2021. decemberben éves alapon 10-30 százalékos áremelkedés volt megfigyelhető, amelyeknek további drágulása éppen a leginkább rászoruló rétegeket érintette volna különösen rosszul. Az így kiválasztott termékek árát a Kormány a jelentős árnövekedési időszak előtti szinten, azaz a 2021. október 15. napján alkalmazott kiskereskedelmi áron maximalizálta.

Az alábbi diagram szemlélteti az árstop alá vont élelmiszerek 2021. decemberi éves alapú árváltozását.



Az intézkedések kezdetben három hónapra szóltak, azonban a Kormány a hat alapvető élelmiszer hatósági árának fenntartása mellett döntött. Az ukrajnai háború februári 24-i kirobbanása a gazdasági helyzet további destabilizációját eredményezte és a bizonytalanság hatványozottan jelent meg az élelmiszerek globális piacain. Mindezen körülmények

megakadályozták, hogy a Kormány kivezethesse az alapvető élelmiszerek rögzített áron történő értékesítését célzó szabályozást.

Az élelmiszer-árstop alkalmazásának elsősorban szociális előnyei voltak, rövidtávon fékezte az inflációt, ugyanakkor ezen eszköz mesterséges módon avatkozott be a piaci folyamatokba, ezért az ideiglenes jelleggel bevezetett intézkedés hatékonyságát a Kormány rendszeresen felülvizsgálta és a hatósági ár – 2023. július 31. napjáig tartó – fenntartása mellett döntött az alábbi körülményekre figyelemmel:

- 2022. év elején tovább nőttek az energiaárak. Elsősorban az élelmiszergyártási ágazat (közel 90 százalékban), de egyébként a kiskereskedelem is (több mint 50 százalékban) jelentős súlyú változó áras földgáz szerződésekkel rendelkezett, amit az élelmiszerpiac szereplői a termékek átárázása során figyelembe vettek.
- Az orosz-ukrán háború 2022. február 24-i kirobbanása tovább destabilizálta a gazdasági folyamatokat. Ez a bizonytalanság hatványozottan jelent meg az energiahordozók piacán, az energiaárak emelkedése pedig az élelmiszerárakba is begyűrűzött.
- Az Európai Unió az orosz agresszióra válaszul több körben szankciókat fogadott el, amelyek – érintve az energiaszektor és feszültségeket keltve a nemzetközi termékpiacokon – további árnyomást idéztek elő, melynek következtében az energiaárak mellett az élelmiszerárak is tovább emelkedtek. A piaci bizonytalanságok és a nagyrészt nemzetközi folyamatok hatására jelentősen gyengülő forintárfolyam következtében az árnövekedés egyre nagyobb méreteket öltött.
- Az élelmiszerárak emelkedésében a 2022. évi történelmi aszály is közrejátszott, amelynek következtében az őszi és nyári növények terméshozamai egyaránt alulmúlták az elmúlt évek átlagait, valamint az állattenyésztés is megsínylette a szárazságot. Az egész Európát, és különösen Magyarországot sújtó aszály nem csak a gazdasági teljesítményt fogta vissza, de az élelmiszerinflációt is jelentősen növelte.

A fentiekben bemutatott újabb és újabb kedvezőtlen hatások egymás után jelentkezve, egymás hatásait erősítve folyamatosan növekvő árnyomást tartottak fent Magyarországon, ezzel indokoltá tették az ideiglenes jelleggel bevezetett intézkedés többszöri meghosszabbítását, illetve az Árrendelet hatálya alá tartozó termékek körének kibővítését.

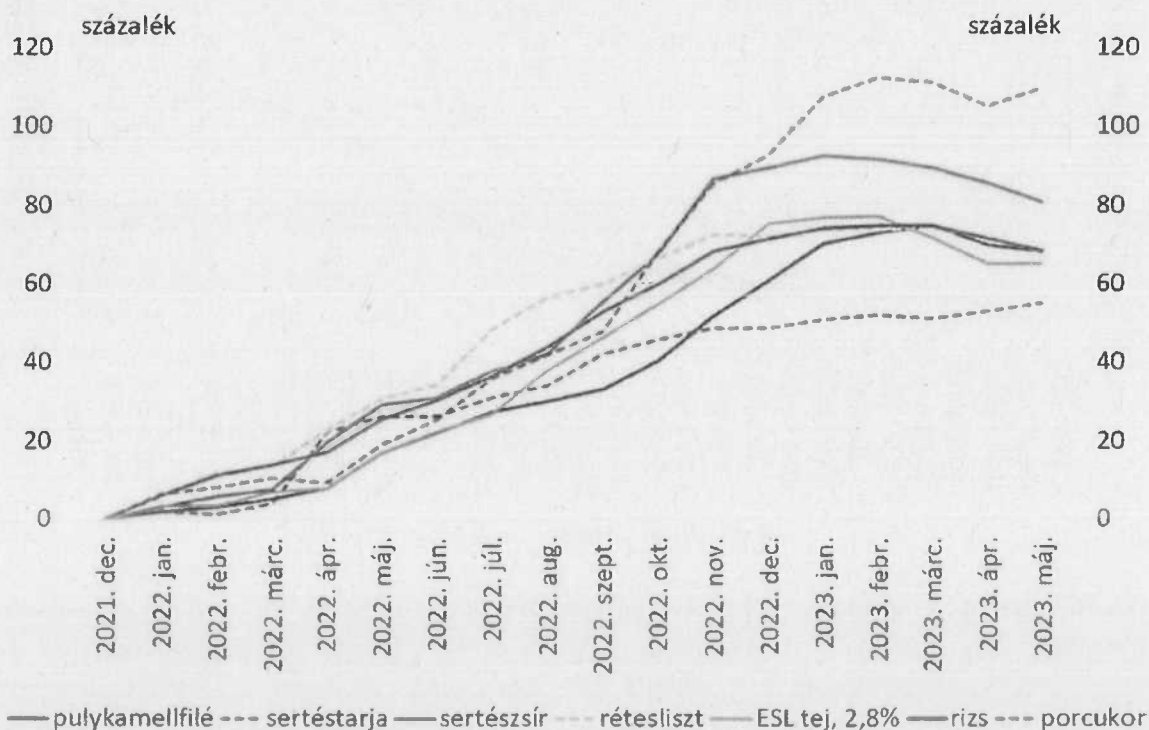
A tojás és a burgonya akkor került bevonásra az árstop hatálya alá, amikor dinamikussá vált a termékek árának az emelkedése. Mindkét termék alapvető élelmiszernek tekinthető, amelyek jelentős súlyt képviselnek a lakossági vásárlásokban, illetve kiugró mértékű áremelkedést mutattak, ugyanis előbbi mintegy 100 százalékkal, utóbbi pedig 50 százalékkal került többbe, mint egy évvel korábban.

A szabályozás kidolgozásakor a Kormány azt is szem előtt tartotta, hogy az élelmiszerár-plafon ne terjedjen ki a lakosság élelmiszerellátása szempontjából indokoltán szélesebb termékkörre.

Az élelmiszer-árstoppal érintett termékek árai jelentős emelkedésen mentek volna keresztül, ha az ársapkákat nem vezeti be a Kormány. A szabályozás hatálya alá tartozó termékek helyettesítő

termékeinek áremelkedése is azt jelzi, hogy az árstop alá vont élelmiszerek árai jelentős mértékben emelkedtek volna az intézkedés nélkül.

Az alábbi diagram szemlélteti az egyes árstop alá vont élelmiszerek helyettesítő termékek árainak alakulását a 2021. decemberi árakhoz képest.

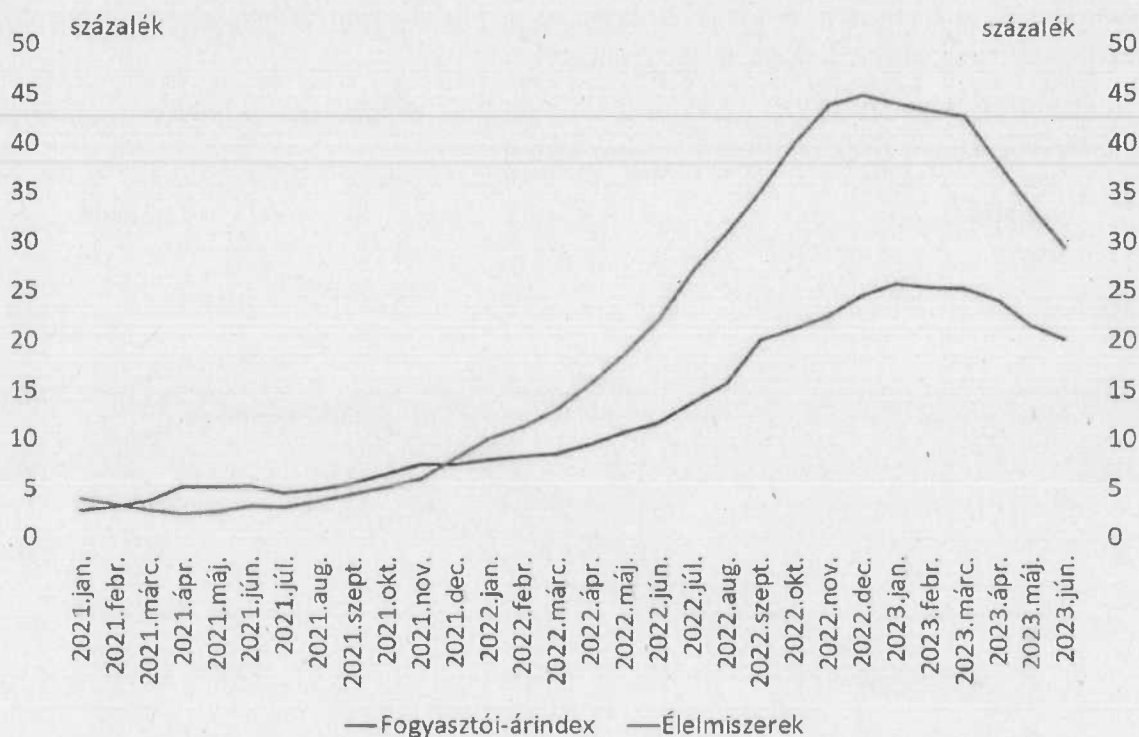


Az élelmiszerinfláció 2022 decemberében 44,8 százalékon, míg az infláció 2023 januárjában 25,7 százalékon tetőzött. Az infláció és az élelmiszerinfláció dinamikájának mérséklődése kezdetben enyhe volt, amely még nem támasztotta alá egyértelműen az infláció csökkenő irányát.

A Kormány döntése értelmében az intézkedés fenntartása addig volt indokolt, amíg nem indul meg a meredek inflációcsökkenés. Becslések szerint az élelmiszer-ársapka 2023. április végi kivezetése összességében mintegy 1,5 százalékponttal emelte volna a fogyasztói árindexet, míg az élelmiszer árindexet 4-5 százalékponttal. Ez azt jelenti, hogy a fogyasztói árindex és az élelmiszer infláció növekedési dinamikájának mérséklődését megtörte volna az ársapkák idő előtti kivezetése, amely ellentétes volt a gazdaságpolitika infláció letörésére irányuló célkitűzéssel.

2023 májusától már határozott csökkenés mutatkozott mind az infláció, mind az élelmiszerinfláció esetében, ennek okán és a 2023. július 1-jétől elinduló online árfigyelőtől várt fokozódó piaci verseny kedvező hatásait figyelembe véve a Kormány az alapvető élelmiszerekre vonatkozó árstopok 2023. július 31-i kivezetése mellett döntött.

A következő diagram szemlélteti az infláció és az élelmiszerinfláció alakulását a 2021. január és 2023. június közötti időszakban.



A 2023. július 31-ig az árstop hatálya alá tartozó alapvető élelmiszerek a magyar lakosság fogyasztásában nagy súllyal szerepelnek, így a KSH inflációs fogyasztói kosarában is kiemelkedő szerepet töltenek be; például a sertéscomb a második legnagyobb súlyt töltötte be 2022. év során az összes élelmiszer közül a fogyasztói kosárban, míg az alapvető élelmiszerek közül a legnagyobb súlyt képviselte, így áralakulásának kiemelt jelentősége van a lakosság számára. A napraforgó étolaj, a tej, a csirkemell, a kristálycukor és a finomliszt szintén alapvető élelmiszerek, így a lakossági fogyasztás jelentős részét jelentik.

A fentiek alapján tehát látható, hogy a koronavírus világjárvány, valamint az Ukrajnában kialakult háborús helyzet miatti visszaesést követően a gazdaság talpra állítása, illetve az inflációs hatás féken tartása érdekében meghozott kormányzati intézkedések – köztük az Árrendelet megalkotása – elkerülhetetlenek voltak. A bevezetett intézkedések védőhálót biztosítottak a magyar családok számára a mindennapi megélhetésük során a koronavírus-járvány és háborús hatások, az infláció okozta áremelkedések, valamint az energiaár-robbanás miatti nehézségekkel szemben.⁵

II. 3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés sérelmének vizsgálata

II. 3. 1. A jogalkotási felhatalmazás hiánya

Az Indítványozók a jogállamiság és jogbiztonság követelményének sérelmét a veszélyhelyzeti jogalkotás indokolatlan alkalmazása miatt kifogásolták, véleményük szerint a Rendeletek nem

⁵ <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/2022/06/ervenyben-maradnak-az-arstopok>

állnak összefüggésben a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárításával, így túlterjeszkednek a Kormányt rendkívüli jogrendben megillető felhatalmazáson.

Ahogy fentebb már bemutattam, az Árrendeletet az Alaptörvény 53. cikk (2) – (3) bekezdéseiben meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a Kat. 51/A. §-ában meghatározott keretek között, a 2021. évi I. törvény felhatalmazása alapján alkotta meg a Kormány a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel kihirdetett különleges jogrendre való tekintettel. Az Árrendeletben foglaltakkal összefüggő kereskedői tájékoztatásra vonatkozóan megalkotásra került a 3/2022. MK rendelet. Az Árrendeletben foglaltak alkalmazási idejét – az indítványokban szintén támadott – az *árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról* szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet meghosszabbította 2022. július 1-ig. **Ezekben az esetekben a veszélyhelyzeti jogalkotás az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó koronavírus-világjárvány gazdasági következményeinek elhárítása érdekében volt szükséges.**

A koronavírus-világjárvány enyhülését követően az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus okán továbbra is fennállt a veszélyhelyzeti jogalkotás szükségessége, ezáltal a 190/2022. Korm. rendelet az Árrendelet ismételt hatálybalépéséről rendelkezett. A kialakult helyzet kezelésére a Kormány megalkotta a 2022. évi VI. törvényt, valamint e törvény felhatalmazása alapján a *2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról* szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendeletet. **Ezekben az esetekben a veszélyhelyzeti jogalkotásra az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa Magyarországra is kiható káros gazdasági következményeinek elhárítása érdekében került sor.**

A veszélyhelyzeti időszakban a kiemelt gazdaságpolitikai cél a családok és a szociálisan hátrányos helyzetben lévők védelme. A pandémia és az orosz-ukrán háború kirobbanása okozta gazdasági nehézségek enyhítése érdekében vált szükségessé a kiskereskedelmi árak maximálását rögzítő, az indítványozók által kifogásolt veszélyhelyzeti kormányrendeletek elfogadása. Hangsúlyoznám, hogy a szabályozás ideiglenes – habár a válság elhúzódására figyelemmel időszakonként meghosszabbítva – jelleggel és a termékek körét érintve korlátozottan – az állampolgárok részére alapvető élelmiszerek tekintetében – került bevezetésre. Kiemelendő az is, hogy a rendelkezés diszkriminációmentes a tekintetben, hogy a minden, az Árrendeletben szereplő terméket forgalmazó kereskedő részére egyaránt kötelezettségeket írt elő.

Az állam a gazdaságpolitika alakításában kulcsszerepet játszik, tekintettel arra, hogy az államnak van meg az a képessége, hogy a szabályozást kialakítsa és felelősséget vállaljon a közjóért és a relatív jóléért. Az állami beavatkozás addig tekinthető alkotmányosnak, ameddig a gazdasági szabadságjogokat aránytalanul és szükségtelenül nem korlátozza. A jogalkotó szabadsága nem kötöttségektől mentes, mivel azt az Alaptörvény szabályainak figyelembe vételével lehet csak alakítani. A jogalkotónak tehát mérlegelnie kell a megvalósítandó gazdaságpolitikai célt és azt, hogy a cél érdekében milyen intézkedéseket foganatosítson.

Az élelmiszerárak növekedése és a koronavírus-világjárvány között közvetlen összefüggés konstatálható (pl. ellátási láncok akadozása, elszabaduló infláció, beszerzési- és

munkaerőköltség növekedés stb.). A rövid idő alatt világméretűvé szélesedett koronavírus-járvány gazdasági hatása begyűrűzött az élelmiszerárak alakulásába is.

Ezen túlmenően az is egyértelműen kijelenthető, hogy az Ukrajnában kialakult háborús helyzet következtében világszerte jelentősen megnőtt az infláció, különösképpen az élelmiszerek, nyersanyagok és energiahordozók piacán. Mindezek fényében a hatósági árak fenntartása hatványozottan indokolható.

E gazdasági nehézségekre való tekintettel meglátásom szerint indokolt volt, hogy az állampolgári érdek érvényesítése céljából, hogy az állam nem megszokott intézkedéseket is érvényesítsen – beleértve bizonyos alapjogok ideiglenes korlátozását –, amelyek a keletkezett árák mértékének szempontjából arányosnak és szükségesnek tekinthetők.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint a jogalkotói felhatalmazás hiányára való hivatkozás nem tekinthető megalapozottnak. A Rendeletek közzögi érvénytelensége nem állapítható meg.

Az Indítványozók alkotmányjogi panaszukban azt is kifogásolták, hogy a Kormány az *árak megállapításáról* szóló 1990. évi LXXXVII. törvénytől (a továbbiakban: Ártörvény) való eltérést szabályozó Árendelet elfogadására a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel kihirdetett különleges jogrend szerint került sor. Az Ártörvény 7. §-a szerint a mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat állapíthat meg. Az Ártörvény 8. §-a rögzíti, hogy a legmagasabb árat úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is. Az Indítványozók hivatkoznak az Ártörvény 19. §-ára is, amely értelmében a Kormánynak származékos jogalkotásra vonatkozó hatásköre van az Ártörvény keretein kívül is. Az Ártörvény e rendelkezés alapján ugyanis 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.

Hangsúlyoznám, hogy különleges jogrendi esetekben – így a veszélyhelyzetben is – azonnali intézkedések meghozatala indokolt, az azonnali cselekvési szükséglet miatt az országgyűlési tárgyalás és elfogadás nem biztosítható. Elméleti szempontból természetesen megoldható lett volna az, hogy a jogalkotó a törvényi szabályokat módosítsa a veszélyhelyzet speciális szabályozási szükségleteihez igazodva, de ez éppen a különleges jogrendre jellemző, azonnali fellépés lehetőségét hiúsította volna meg. Továbbá, a törvényi szabályozási szintre történő áttérés akadályát képezte az is, hogy a Kormány a bevezetett intézkedéseket nem tartós jelleggel, hanem kizárólag annak szükségességének idejére kívánta bevezetni, amelynek pontos időpontja nem volt előre látható.

A veszélyhelyzeti kormányrendeleti szabályozás nem „puszta” törvényi rendelkezések megismétlését tartalmazza, hanem az Ártörvény rendelkezéseitől való eltérést szabályozza, igazodva a veszélyhelyzeti követelményekhez. Így például említendő az, hogy a veszélyhelyzet alapjául szolgáló, naponta változó, hektikus és kiszámíthatatlan gazdasági környezetben nem garantálható az Ártörvényben említett nyereség vagy éppen a ráfordítások költségeinek fedezete, de éppúgy szükség volt arra, hogy a hatékonyabb ellenőrzés végett a

fogyasztóvédelmi hatóság közvetlenül is eljárhasson az ügyekben. A szabályozás további szempontja, hogy végrehajtó hatalomként a kormányzat kezében összpontosulnak a veszélyhelyzettel, illetve a lehetséges intézkedésekkel kapcsolatos információk. A veszélyhelyzetben meghozott intézkedésekhez kapcsolódó szempontok mérlegelése, és így a döntésekből származó politikai felelősség a Kormányé, melynek működése viszont nem korlátok nélküli, hiszen maga az Alaptörvény jelöli ki ennek politikai és alkotmányossági határait. Hangsúlyozandó, hogy az intézkedésekre kivételesen, átmeneti jelleggel, és a beavatkozás időbeli hatályának meghatározásával került sor.

A veszélyhelyzet leküzdéséhez és az államszervezet normális működésének helyreállításához tehát azonnali gyors döntéshozatalra volt szükség, amelyet a Kormány a veszélyhelyzeti jogalkotás keretében tudott megvalósítani.

Rámutatnék továbbá arra, hogy az Alaptörvény egyértelműen kifejezésre juttatja a közösségi szolidaritást; az O) cikk az állam és közösség együttműködésének, a XXX. cikk a közös teherviselés alkotmányos kötelezettségének előírását tartalmazza.

Mindennek megfelelően, egy közösség, végső soron egy állam köteles a társadalomban jelentkező krízishelyzetekre is oly módon reagálni, az állampolgárai számára olyan közérdekből kényszerűen fakadó szociális védőhálót biztosítani, amely nem teszi lehetővé az állampolgárok ellehetetlenülését gazdasági értelemben sem. Így tehát a gazdasági terhek csökkentéséhez az Alaptörvény O) cikkével összhangban, össztársadalmilag mindenki felelősséggel tartozik. Az állami és közösségi feladatokhoz és a közösség gyarapodásához való „hozzájárulási kötelezettség”, vagy az értelmezési szabályként alkalmazandó preambulum több megfogalmazása, megállapítja, hogy az egyéni szabadság része a másokért való felelősségvállalás is, mivel a szabadság egyrészt nem lehet öncélú, másrészt az államilag szervezett társadalomban nem csak mások (alap)jogaira, (alap)szükségleteire kell figyelemmel lenni, hanem a közösség érdekeit is szem előtt kell tartani.

Továbbá, a közteherviselő képesség elve szerint mindenkinek teherviselő képessége arányában kell kivennie részét a közkiadások finanszírozásából. A közös költségekhez való hozzájárulás elsődlegesen adók megállapításával történik, de ennek más formája is lehetséges. Az Árendelet által bevezetett ármaximalizálás a kereskedők számára – a kisebb árréssel történő értékesítés vagy az esetlegesen beszerzési ár alatti áron történő értékesítés kötelezettsége miatt – a jövőbeli nyereségről való kényszerű lemondás vagy a veszteségek kényszerű viselése, ugyanakkor szintén egyfajta speciális közteherként értelmezhető.⁶

Mindent összevetve, meglátásom szerint a koronavírus-világjárvány, ezt követően a háborús helyzet okozta globális szinten tapasztalható élelmiszerárak növekedése, illetve infláció féken tartása érdekében hozott azonnali intézkedések bevezetéséhez nagyobb társadalmi érdek fűződik, mint a gazdasági szereplők egyéni érdekeihez, a realizálható nyereséghez. Másképp megfogalmazva, egy, a társadalom minden tagja számára kihívásokkal és nehézségekkel teli időszakban, amikor mindenki számára érezhető a gazdasági helyzet okozta negatív hatások

⁶ Hasonló intézkedésnek tekinthető például az *extraprofit adókról* szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet által bevezetett különadó, amely alapján a kőolajtermék-előállító a jogszabályban foglaltak szerinti különadó önadózás útján történő megállapítására, bevallására és megfizetésére köteles.

együttese, indokolható, sőt alapelvi érveléssel megkövetelhető, hogy a „kármeosztás” szabályainak megfelelően az indítványozók is kivegyék részüket a terhek vállalásából, a terhek elosztásából.⁷

Álláspontom szerint éppen az eredményezne diszkriminatív és politikailag elfogadhatatlan helyzetet, ha a jog a társadalom szűk rétege számára garantálná a nyereséget, míg a válságok „árát” kizárólag a társadalom más szegmensével „fizettetné meg”.

Álláspontom szerint a jogalkotói felhatalmazás hiányára való hivatkozás nem tekinthető megalapozottnak, ugyanis az indítványban támadott Rendeletek, valamint az Árendelet az alkotmányosság kereteit nem feszíti szét, nem biztosítanak korlátlan lehetőséget a Kormány számára, mivel ezzel a lehetőséggel kizárólag a veszélyhelyzet időtartama alatt, azzal összefüggésben élhet.

II. 3. 2. A kellő felkészülési idő követelménye

Az Indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított alapjogi sérelmet a kellő felkészülési idő hiányában is igazoltnak látták.

A támadott jogszabályi rendelkezésekről tehát megállapítható, hogy azok különleges jogrendben, veszélyhelyzeti intézkedéseként kerültek bevezetésre. A veszélyhelyzet idején történő jogalkotás esetében a kellő felkészülési idő megítélése eltérő a normál jogrend szerinti jogalkotás szerinti kellő felkészülési idő biztosításának megítélésétől; a veszélyhelyzet kihirdetése ugyanis önmagában hordozza egyes törvények alkalmazása felfüggesztésének, a törvényi rendelkezésektől való eltérésnek, valamint egyéb rendkívüli intézkedések meghozatalának lehetőségét [Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés].

A fenti érvelést támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata is, amely a veszélyhelyzeti kormányrendeletekre vonatkozó jogalkotási követelményekkel összefüggésben megállapította, hogy *„veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre*

⁷ A vállalkozás egyik fajtájához, a nem ömlesztett áru tengeri fuvarozásához kapcsolódott egy sajátos veszélyközösség, amelynek alap gondolatát a rómaiak a rhodoszi tengerjogból kölcsönözték, és amelynek jelentősége jócskán túlmutat a vállalkozási szerződésen. A hajós, mint vállalkozó az átvett rakományért custodia-felelősséggel tartozott, tehát azért egészen a vis maiorig felelt. Ha azonban a rakomány egy részét a hajó megkönnyítése végett vagy váltságdíjként önként a kalózkodnak adták, hogy ily módon a többi árut és magát a hajót megmentse, az elveszett áruk tulajdonosai actio locatival követelheték az őket ért kár megtérítését. Mivel azonban az árukban bekövetkezett kár révén a többi áru megmenekült, így a hajós actio conductival követelhetette a megmenekült áruk tulajdonosaitól a bekövetkezett kár arányos megfizetését. A hajós, a megmenekült és az elveszett áruk tulajdonosai között így veszélyközösség jött létre, az előállott kárt együttesen viselték, veszélyeztetett érdekeik arányában. Ez volt a Lex Rhodia de iactu mercium.

A lex Rhodia elrendeli: ha a hajó terhének könnyítése céljából a tengerbe dobnak árukat, mindenki hozzájárulása által legyen a kár enyhítve, amit mindenki érdekében okoztak. A *lex Rhodia* legáltalánosabb szabályát az első, Paulustól származó töredék tartalmazza: *(D. 14, 2, 1 Paulus libro secundo sententiarum) Lege Rhodia cavetur, ut, si levandae navis gratia iactus mercium factus est, omnium contributione sarciatur quod pro omnibus datum est.*

http://www.debreceni jogi muhely.hu/archivum/3_2013/a_kotelezo_gepiarmu_felelossegbiztositas_rovid_tortenet_e_es_alapveto_jellemzoi/

<https://docplayer.hu/75703220-Erdody-janos-bevezetes-a-romai-dologi-jogba-tulajdonszerzes-es-a-tulajdon-megszunese.html>

felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes jogkövetésére” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [104]}.

Az AB határozattal kapcsolatosan megállapítható, hogy a tömeges megbetegedést okozó koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatosan kimunkált alkotmánybírói gyakorlat álláspontom szerint alkalmazható a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet illetve humanitárius katasztrófa következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggésben is.

A fentiek értelmében kijelenthető, hogy a felkészülési idő követelményének állított sérelme a veszélyhelyzetben megalkotott rendeletek tekintetében tehát nem értelmezhető. Az Indítványozókat az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható alkotmányos sérelem nem érte.

II. 4. Az indítványban támadott jogszabályi rendelkezések célszerűségének és szükségességének vizsgálata

E körben is hangsúlyoznám, hogy a támadott Rendeletek szabályainak megalkotására különleges jogrendben, az Alaptörvény 53. cikkének felhatalmazása alapján alkotott jogszabályokban került sor.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása az átláthatóbb szabályozás érdekében átalakította a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat. Ennek következtében a korábban az 54. cikk (1) bekezdésében rögzített rendelkezés átkerült az 52. cikk (2) bekezdésébe. A rendelkezés értelmében a különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.

A megkeresés alapjául szolgáló ügyekben az Indítványozók többek között az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének, a XII. cikk (1) bekezdésének, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdésének, a XV. cikk (1) bekezdésének, a XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek a vélt sérelmére hivatkoztak. Megállapítható, hogy az Indítványozók által megjelölt alapjogok nem találhatók meg az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésében meghatározott kivételek között, így azok felfüggeszthetők, illetve az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozhatók.

Az Alaptörvény az alapjogok gyakorlásába kétfajta beavatkozást enged meg. Egyfelől lehetőséget biztosít az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, ami olyan erős korlátozást jelent, amelynek következtében az alapjog átmenetileg nem gyakorolható, másfelől az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozhatja a jogalkotó egy alapjog gyakorlását. A felfüggesztés vagy korlátozás mindkét esetben legfeljebb addig állhat fenn, amíg a rendkívüli jogrend elrendelésének feltételei fennállnak. A jogalkotó feladata annak eldöntése, hogy a különleges jogrend elrendelésének feltételei fennállnak-e, és ezzel párhuzamosan indokolt-e az ilyen jogrend szerinti rezsím alapján az alapjogok korlátozása, valamint milyen mértékű alapjog-korlátozás indokolt. {23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [24]}

Az Alkotmánybíróság az alapjogok felfüggesztésével kapcsolatban számos garanciát fogalmazott meg. Kiemelendő, hogy az alapjog felfüggesztésére csak legitim célból kerülhet sor, de a Testület egyúttal azt is elismerte, hogy a koronavírus-világjárvány, illetve ennek leküzdése ennek tekinthető. A legitim cél megléte a koronavírus-világjárvány leküzdésével kapcsolatban *ab ovo* fennálló, hiszen a veszélyhelyzettel szembeni védekezés, a kockázatok minimalizálása az állam kiemelt alkotmányos célja. {15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33]}

Megállapítható tehát, hogy a koronavírus-világjárvány leküzdése, az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyoni- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozásának lehetőségét. A fent leírtak pedig álláspontom szerint igazak kell, hogy legyenek a szomszédos államban fennálló háború, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel elrendelt veszélyhelyzeti jogalkotásra is.

Az alapjog-korlátozás szükségessége tekintetében az Alkotmánybíróság 23/2021. (VII. 13.) AB határozatában fejtette ki álláspontját. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályai a veszélyhelyzet idejére a Kormányt hatalmazzák fel arra, hogy határozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek a veszélyhelyzet leküzdéséhez szükségesek. Veszélyhelyzet idején az intézkedéseknek politikai kontrollját az Országgyűlés, alkotmányossági kontrollját az Alkotmánybíróság látja el, amelynek működése különleges jogrend idején sem korlátozható {23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [27]}.

A fentiek alapján megállapítható, hogy különleges jogrendet kiváltó esemény magyarországi hatásainak megelőzéséhez, kezeléséhez, felszámolásához kaphat a Kormány rendkívüli intézkedési jogosultságot, amelyek veszélyhelyzeti kormányrendeletek formájában öltenek testet. Álláspontom szerint annak eldöntése, hogy a járvánnyal összefüggő veszélyhelyzet, illetve háborús veszélyhelyzet leküzdéséhez mi szükséges, célszerűségi kérdés, amelynek mérlegelése a Kormány hatáskörébe tartozik. Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzeti védekezés jegyében, amelynek keretében azt vizsgálja, hogy az intézkedés alkalmas-e a különleges jogrendet kiváltó okok, körülmények elhárítására, enyhítésére. {23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [28]}

Megállapítható, hogy a támadott veszélyhelyzeti kormányrendeletek által rögzített szabályok tartalmazznak jogkorlátozó szabályokat, azok ugyanakkor – a kifejtettek alapján – alkotmányosan igazolhatók.

II. 5. Az indítványozó által vélelmezett alapjogkorlátozás arányosságának igazolása

II. 5. 1. A tulajdonhoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az indítványban előadottak szerint a támadott jogszabályok korlátozzák az Indítványozók tulajdonjogát, valamint a tulajdon korlátozásával járó intézkedések mögött nincs olyan közérdekű cél, amely szükségessé tenné a beavatkozást.

Az előző pontokban kifejtett érvekre tekintettel megállapítható, hogy a koronavírus-járványnak, valamint az elhúzódó ukrajnai háborúnak társadalmi és gazdasági következményei is vannak.

A koronavírus-járvány, valamint a szomszédos országban dúló háború gazdasági hatásainak csökkentése, a károk enyhítése olyan közérdek, amely alkotmányosan igazolja a tulajdonhoz való jognak a korlátozását.

Jelen ügyben is kijelenthető, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak. Az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, amelyet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálni, „*a tulajdon társadalmi felelősséggel jár*” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [155]}.

A koronavírus világjárvány, valamint az orosz-ukrán háború hazánkat érintő gazdasági hatásainak kivédése, a gazdaság talpra állítása, illetve az infláció féken tartása olyan közérdek, amely az állami gazdaságpolitika részeként a tulajdont érintő beavatkozást elkerülhetetlenné teszi, a tulajdon társadalmi felelősségére, nemzetgazdasági szerepére, szociális kötöttségére is figyelemmel.

Az élelmiszerkereskedelemmel foglalkozó gazdasági szereplők tulajdonjogának közérdekű célból történő korlátozását támasztja alá, hogy a támadott Rendelet kizárólag egyes alapvető élelmiszerárak vonatkozásában vezettek be intézkedéseket. A kormányzati szándék ugyanis az, hogy szem előtt tartsa a családok és idősök védelmét, továbbá a lakossági terhek mérséklését. A kialakult inflációs helyzet orvoslása, és az ebből fakadó gazdasági- társadalmi krízisek kialakulásának megakadályozása érdekében, az alapvető élelmiszerek elérhető áron történő beszerzését szem előtt tartva mérlegelte az érintett szabályozás bevezetését.

A Rendelet kétségtelenül szűkíti az élelmiszerkereskedelemmel foglalkozó gazdasági szereplők mozgásterét a meghatározott alapvető élelmiszertermékek árának meghatározása által. A korlátozás arányosságát érintően ugyanakkor ki kell emelni, hogy a Rendelettel bevezetett korlátozás csak ezekre az élelmiszertermékekre vonatkozik, és az ezeken kiesett nyereséget más élelmiszerek árának növelése által képesek lehetnek kompenzálni. Szintén megjegyzendő, hogy e termékek árának szinten tartásához nagyobb társadalmi érdek fűződik, mint a piaci áron való értékesítéséből befolyó nyereség realizálásához az értékesítők oldalán.

Ahogy arra fentebb már utaltam, a társadalmi felelősségvállalás jegyében az Alaptörvény O) cikkével összhangban, a gazdasági élet szereplői is kötelesek képességeik és lehetőségeik szerint az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni, mely magába foglalja az átmeneti hatósági árak rendszerének elfogadását. Továbbá, az Alaptörvény XXX. cikke szerinti közös teherviselés elve szerint mindenkinek teherbíró képességének és a gazdaságban való részvételének megfelelően hozzá kell járulnia a közös szükségletek viseléséhez, valamint mindenkinek teherviselő képessége arányában ki kell vennie részét a közkiadások finanszírozásából.

A közteherviselési kötelezettség eredeti értelme az olyan klasszikus állami funkciók biztosítása volt, mint a védelmi, igazságszolgáltatási feladatok ellátása. Az állam által ellátott feladatok bővülésével azonban a közteherviselés új tartalmat nyert, így már gazdasági, szociális vagy kulturális funkciókat is szolgál. Ezáltal a klasszikus állami feladatokhoz intézményfenntartói, illetve más redisztribúciós célok is társultak. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során szintén alapvetően e kiindulópont alapján értelmezte a közterhekhez történő hozzájárulást. Az

Alaptörvény megfogalmazásában lényegében ugyanez tükröződik azzal, hogy nem a közteherviselést helyezi előtérbe, hanem az állam által ellátandó feladatokat.

Az Alkotmánybíróság a 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban az Alaptörvény elfogadását követő korai gyakorlatában már foglalkozott az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésének értelmezésével, melynek során korábbi gyakorlataival megegyezően megállapította, hogy a közterhekhez való hozzájárulás mértékére egyedül az a követelmény vonatkozik, hogy arányos legyen és megfeleljen az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak. {1558/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 506, 507., 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [63]}
Döntésében megállapította továbbá, hogy:

„Az Alaptörvény a XXX. cikkben nem hivatkozik már a jövedelmi és vagyoni viszonyokra (mint az Alkotmány 70/I. §-a), ezeket a fogalmakat a teherbíró képesség, illetve a gazdaságban való részvétel kifejezései váltják fel. A közteherviselési szabálynak ezzel a változásával a korábbi Alkotmányhoz képest a jövedelmi, vagyoni viszonyoknak való megfeleléstől távolodás, de az arányosság követelményének fennmaradása látszik. A teherbíró képesség tekintetében az egyén teherbíró képessége és a gazdálkodó szervezeteké külön megítélés tárgyát kell képezze, utóbbiak esetében a teherviselő képesség szélesebb alapokon nyugszik, hiszen a gazdasági teherbírási egy minimumszintjének fennállása – az egyéni teherviselési képesség esetleges hiányával ellentétben – a gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, mértéke ugyanakkor esetenként változó lehet. A teherbíró képesség elve egyúttal az elkobzó jellegű terhek tilalmát is jelenti, melynek szélső határáig – amíg az nem nyilvánvalóan aránytalan, indokolatlan, eltúlzó mértékű – ugyanakkor a jogalkotó számára széles mozgástér áll rendelkezésre.” {3149/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [64]; 20/2021.}

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdéséből következik továbbá, hogy *„a jogalkotó széles mérlegelési szabadsággal rendelkezik a tekintetben, milyen alanyi körre milyen típusú és mértékű adót vet ki. Az egyetlen alkotmányos korlát, hogy a teherbíró képességet, illetve a gazdaságban való részvétel mértékét figyelembe kell vennie, vagyis nem lehetetlenítheti el anyagilag az adózót.”* {Először: 3047/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [38]; lásd még: 3157/2017. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [36]; 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [37]; legutóbb: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [64]}

Fentiekre is figyelemmel, ahogy az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiből is egyértelműen kiolvasható, a tulajdonhoz való jog közteherviselési kötelezettségben jelentkező korlátozása csupán akkor válik alkotmányjogi értelemben aggályossá, amikor a fizetési kötelezettség egyértelműen túlterjeszkedik az arányos mértéken.

A gazdasági szereplők – az Árendelet szabályozásával érintett kereskedők – a válsághelyzetből eredő gazdasági nehézségek elhárításából keletkező többletterhei arányosnak tekinthetők abban a tekintetben, hogy gazdálkodási tevékenység végzése folytán vélelmezhető, hogy stabilabb helyzetben állnak a beadvány tárgyát képező szabályozókban szintén érintett fogyasztókhoz képest a teherviselő képességet tekintve. Az egyes kiskereskedelmi üzletláncok 2022. évi beszámolóit vizsgálva megállapítható, hogy az egyes üzletláncok esetén tavaly – az előző évhez viszonyítva – hasonló arányban nőtt az értékesítés nettó árbevétele és az eladott áruk beszerzési értéke, tehát az árrésük nem szűkült.

A fentieket alátámasztja a következő táblázat, amely üzleti beszámolók adatai alapján a legnagyobb kiskereskedelmi üzletek nettó árbevételét és az eladott áruk beszerzési értékét (ELÁBÉ) tartalmazza.

	Értékesítés nettó árbevétele (milliárd Ft)			ELÁBÉ (milliárd Ft)		
	2021	2022	Változás	2021	2022	Változás
	315	417	32%	225	301	33%
	354	354	0%	259	251	-3%
	748	974	30%	542	719	33%
	322	405	26%	240	303	26%
	664	766	15%	417	471	13%
	625	723	16%	431	499	16%

A bevezetett intézkedések arányosságát támasztja alá továbbá az is, hogy több üzletlánc az egyes hatósági áras élelmiszerekre több üzletlánc mennyiségi korlátozást vezetett be, annak érdekében, hogy a lakosság ellátását továbbra is zavartalanul biztosítani tudják.⁸

Az élelmiszerárak általános globális növekedésével párhuzamosan tapasztalható, elharapódzó infláció növeli az átárazási és tranzakciós költségeket, egyéb torzításokat okozva a gazdasági életben, például az adórendszerben és a számvitel területén, másrészt megzavarja – a jól működő piacgazdaság alapját képező – árak információ tartalmát, ezért a kereslet és kínálat változásainak értékelése eltorzul, akadályozva ezzel az erőforrások hatékony felhasználását.⁹

Az élelmiszerek vonatkozásában alkalmazott hatósági ármaximálásra nemzetgazdasági szempontból tehát szükség van, annak közérdekűsége vitán felül áll.

Az indítvánnyal érintett jogszabályok az alkotmányosan védett tulajdon tekintetében a vállalkozások működésének eredményessége (alkalmazható fogyasztói ár) mellett az egyes tulajdoni részjogosultságok (használat, hasznosítás, birtoklás) területén avatkoztak be, de az indítvány állításával szemben az állami beavatkozás nem járt tulajdonjog elvonásával.

Az indítvánnyal ellentétben, álláspontom szerint szükséges és arányos volt az állami beavatkozás. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerinti fogyasztói jogok objektív oldala ugyanis az állam oldalán kötelezettségként jelenik meg, azaz az állam köteles szabályozni, intézményrendszert létrehozni, illetve gondoskodni a jogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség egy összetett követelményrendszert támaszt az állammal szemben az alapjogok érvényesülésére: magában foglalja a szabályozási kötelezettséget, adott esetben az anyagi támogatási kötelezettséget. A fogyasztói jogok esetében egyes élelmiszerár hatósági áras rögzítése, mint eszköz álláspontom szerint következik az alapjog jellegéből. A fogyasztói jogok részjogosítványát jelentő, a fogyasztó gazdasági joga védelméhez fűződő rész-jogosítvány gyakorlásának biztosításához az állam hatósági ár szabályozásával való beavatkozása adott

⁸ <https://www.origo.hu/gazdasag/20220201-tobb-uzletlanc-mennyisegi-korlatozas-hatosagi-aras-elelmiszerek.html>

⁹ <https://www.mnb.hu/monetaris-politika/a-monetaris-politika-keretrendszere/mi-az-arstabilitas>

esetben szükséges és arányos eszköz lehet mind más alapjog korlátozása, mind az állam intézményvédelmi kötelezettsége vonatkozásában.

A fentiekre tekintettel, a tulajdont érintő alapjog-korlátozás közérdekkel alátámasztott, szükségessége ez esetben is megállapítható és arányossága is igazolható, ezért ki lehet jelteni, hogy az Indítványozókat az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható alkotmányos sérelem nem érthette.

II. 5. 2. Alaptörvény M) cikk és XII. cikk (1) bekezdés sérelmének vizsgálata

Az Indítványozók a vállalkozás szabadságának korlátozását abban látták, hogy a kifogásolt jogszabályok elzárják a lehetőséget egyrészt az indítvánnyal érintett élelmiszerek árának meghatározásától, másrészt arra kényszerítették a kereskedőket, hogy meglévő szerződéses kapcsolataikat is átalakítsák, továbbá, hogy veszteséges működést folytassanak, és ezzel a piacon való maradásuk közgazdasági feltételeit ellehetetlenítették. Az állam mindezt megfelelő kompenzáció biztosítása nélkül rendelte el.

Az Alaptörvény szerinti, a vállalkozás szabadsága elvének, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jognak, mint alapjognak nem része a gazdaságos működés feltételeinek, a gazdasági eredményességnek biztosítása. A vállalkozás szabadságának elvével és a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vállalkozáshoz való jog, mint alapjog, azt jelenti, hogy Alaptörvényben biztosított jog a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység folytatása. „*A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti.*” „*A vállalkozás joga annyit jelent, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást*” {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás: [176]}.

Az Alaptörvény M) cikke szerinti vállalkozás szabadsága elve, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog, mint alapjog ugyanakkor nem biztosít alanyi jogot a gazdasági szereplők által preferált tevékenység végzéséhez. Az Alkotmánybíróság más határozataiban arra is rámutatott, hogy „*az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog sem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás vagy tevékenység végzéséhez* {legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27]}. *Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja* {például: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. *Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sem értelmezhető akként, hogy az államnak lehetővé kellene tennie a vállalkozás keretében végezhető tevékenységek körének további bővítését, arra az érintetteknek sem alanyi joguk, sem pedig az Alaptörvény által védett elvárásuk nem lehet*” {14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [64]}.

Az Alkotmánybíróság 3002/2020. (II. 4.) AB határozatában megállapította, hogy „*[az] Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott már, hogy „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan*

jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168; megerősítette legutóbb: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]}” {3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [36]}.

A 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése mellett az M) cikk (1) bekezdésére is kiterjedően szögezte le, hogy „a vállalkozáshoz való jog alapjog, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. [...] A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.” {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat Indokolás [154]}.

A fentiekben bemutatott alkotmánybíróági gyakorlat alapján megállapítható, hogy a vállalkozás joga nem korlátozhatatlan alapjog, ugyanis senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozáshoz. A vállalkozás joga annyit foglal magában, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Jelen esetben elmondható, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések nem zárják ki az élelmiszer-kiskereskedelmi vállalkozások működtetésének a lehetőségét, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. E kérdéssel kapcsolatban továbbá kijelenthető, hogy a támadott szabályozás nem zárja ki az élelmiszer-kiskereskedelmek további működtetését, a piacra való belépés lehetősége bárki számára a továbbiakban is nyitva áll.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy az Indítványozókat az Alaptörvény M) cikkét és XII. cikk (1) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható alkotmányos sérelem nem érte.

II. 5. 3. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés sérelmének vizsgálata

Az Indítványozók álláspontja szerint a Rendeleték sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, mert a jogalkotó észszerű indokokat nélkülözően hozott nem homogén csoportba tartozó jogi személyekre azonos szabályozást. Az Indítványozók véleménye szerint nincsenek összehasonlítható helyzetben olyan cégekkel, mint a kisboltokat üzemeltető egyéni vállalkozók.

E helyütt is hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság elismerte a jogkorlátozás legitim céljaként a koronavírus-járvány leküzdését, ezen belül a gazdasági hatásainak a csökkentését, a károk enyhítését.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelme nemcsak akkor állapítható meg, ha a szabályozás azonos csoporton belül vezet hátrányos megkülönböztetésre, hanem akkor is, ha eltérő csoportba tartozó személyeket kezel azonos módon. A kezelésnek ez a módja is hátrányos megkülönböztetéshez vezet ugyanis abban a sajátos értelemben, hogy a korlátozást az okozza, hogy a szabályozás nem reflektál az elkülönülő csoport megkülönböztető jegyeire, jóllehet az Alaptörvényre visszavezethető, hogy figyelemmel kellene lennie azokra {12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [82]}. A diszkrimináció tilalma tehát azt követeli meg, hogy „a hasonló eseteket hasonlóan, míg a

különböző eseteket különbözőképpen kell kezelni” {3073/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [45]}. Az Alkotmánybíróság korábban már azt is megállapította, hogy „ha az állam a különböző helyzetek között – azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja – egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]}” {17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]}.

Jelen ügyben a kifogás tárgyává tett „fordított diszkrimináció” akkor volna igazolható, ha kifogásolható jogalkotói csoportképzés valósult volna meg, azaz homogén csoportba nem tartozó élelmiszer-kiskereskedőket kezelne egyenlőként a jogszabály.

A támadott szabályozás az Árendelet 1. melléklet szerinti termékeket árusító gazdasági szereplőkre állapít meg rendelkezéseket, azonban a szabályozás, annak minden jogkövetkezményével együtt azonosan érinti a piaci szereplőket. A szabályozás célja, hogy egyes alapvető élelmiszerek árának maximalizálásával mérsékelje a koronavírus világjárvány gazdasági hatásait, támogassa a gazdaság talpra állását, továbbá fékezze az elszabaduló inflációs folyamatokat.

A jogszabály a gazdasági szereplők számára azonos kereskedelmi árszabályozást vezetett be, és azonos feltételekkel írta elő a hatósági ellenőrzés rendjét is. Tekintettel arra, hogy a szabályozás hatálya az Árendelet 1. melléklet szerinti termékeket árusító tevékenységre korlátozódott, és minden kiskereskedelemben részt vevő vállalkozásra egyaránt érvényes szabályozás született, azt diszkriminatívnak tekinteni nem lehet.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a kifogásolt jogszabályok hátrányos megkülönböztetést nem valósítanak meg.

II. 5. 4. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bekezdés sérelmének vizsgálata

Az Indítványozók a bírósági úttal kapcsolatban sérelmezik, hogy az objektív felelősséggel tartozó kereskedőknek a fogyasztóvédelmi határozatokkal szemben a mozgásterük rendkívül szűk, valamint álláspontjuk szerint sérül a jogorvoslathoz való joguk azáltal, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság határozatával szembeni fellebbezés kizárt. Továbbá, az ártatlanság vélelmével szembemenőnek tartják a hatósági eljárás belüli adatszolgáltatási kötelezést, amelynek elmaradása esetén eljárási bírság szabható ki vagy akár tevékenységtől eltiltó határozat születhet.

A bírói úthoz való hozzáférés (bíróshoz fordulás) jogát az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosítja, amely alapján az állam kötelezettsége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson, vagyis az érintettnek legyen lehetősége bírósághoz fordulni, a bíróság pedig legyen jogosult (és eljárása egyben alkalmas) az ügy érdemi elbírálására.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti a bírósághoz fordulás jogának az a rendeltetése közigazgatási ügyekben az, hogy „a bíróság – erre irányuló megfelelő kérelem esetén – ne csak formálisan, hanem tartalmilag is felülvizsgálhassa a hatósági eljárás és döntés jogszerűségét. A bírósághoz fordulás joga tehát nem a törvényektől oldja el a bíróságot, hanem azt követeli meg, hogy a bíróság megmérhesse a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi

jog és eljárásjog mércéivel, minden lényeges jogkérdést azonosíthasson és azokban a jog értelmezése útján dönthessen.” {8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [50]}.

A jogorvoslathoz való jogot pedig az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése biztosítja, amelynek vonatkozásában rámutatnék arra, hogy az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy *„a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.*” {14/2015. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30]}. A jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékonyságához pedig az szükséges, hogy ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy *„minden jogorvoslat lényegi eleme a »jogorvoslás« lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.*” {18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [74]}.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltak tehát abban az esetben érvényesülnek, ha a bíróság tartalmilag is felülvizsgálhatja a hatósági eljárás és döntés jogszerűségét. Mindaddig, amíg a jogszabályok ténylegesen nem zárják el a jogvitában érdekelt felet attól, hogy ügyét bíróság elé vigye és a bíróság azt (a feltételek fennállása esetén) érdemben elbírálja, a támadott rendelkezések nem ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás jogával. Jelen esetben álláspontom szerint ilyen körülmény nem tárható fel, ugyanis a fogyasztóvédelmi hatóság határozatával szemben *az általános közigazgatási rendtartásról* szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 114. §-a biztosítja a bírósághoz fordulás jogát azáltal, hogy lehetővé teszi közigazgatási per indítását a véglegessé vált döntés ellen. A Kp. 1. § (1) bekezdése értelmében közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perekben és egyéb közigazgatási bírósági eljárásokban – így a fogyasztóvédelmi hatóság határozatával szemben indított perekben is – *a közigazgatási perrendtartásról* szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szabályait kell alkalmazni. A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata.

Álláspontom szerint a fent bemutatott szabályozásból megállapítható, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések megfelelő jogorvoslati lehetőségeket biztosítanak a fogyasztóvédelmi hatóság határozatával szemben.

Az Indítványozók által sérelmezett adatszolgáltatási kötelezettség körében rámutatnék arra, hogy azt az Ákr. 105. §-a kizárólag a hivatalbóli eljárásokban teszi lehetővé. Ennek indoka az, hogy ezen eljárásokban általában az ügyfél nem érdekelt a hatóság munkájának elősegítésében, ugyanakkor elvárható lenne az ügyfél együttműködő magatartása, a jóhiszemű eljárása, valamint, hogy ne akadályozza szándékosan az érdemi döntés meghozatalát. A hivatalbóli eljárások közvetlenül a közérdek érvényesítésére irányulnak, általában valamely olyan magánérdekekkel szemben, amelyek sértik a közérdek megvalósulását. Az Ákr. 64. §-a értelmében az adatszolgáltatási kötelezettség nem teljesítése esetén eljárási bírság szabható ki. Az Ákr. 105. § (2) bekezdése garanciát biztosít arra, hogy mindez ne sértse az ártatlanság vélelmét és az önvádra kötelezés tilalmát, ugyanis kimondja, hogy az adatszolgáltatás megtagadható abban az esetben, amelyekben a tanúvallomás is megtagadható lenne.

Hangsúlyoznám, hogy az Ákr. adatszolgáltatási kötelezettséget előíró szabálya más törvényekből fakadó titoktartási kötelezettséget nem ír felül.

Meglátásom szerint a fentiekből megállapítható, hogy az indítvány által támadott Rendeletek nem sértik az Indítványozók Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bekezdésében biztosított alapvető jogait.

II. 6. Az élelmiszerár-stop kivezetésével összefüggő szabályok

Az élelmiszerár-stop kivezetésével kapcsolatos rendelkezéseket a 279/2023. Korm. rendelet tartalmazza. A megkeresésben a Tisztelt [REDACTED] kiemelte a 279/2023. Korm. rendelet azon szabályát, miszerint a 2023. július 31-ig a kiskereskedelmi árstoppal kapcsolatos kötelezettségszegések miatt indított eljárásokat az adott kötelezettségszegések időpontjában hatályos szabályok szerint kell elbírálni.

Mindenekelőtt felhívnom a figyelmet arra, hogy a Végzésben kiemelt jogszabályi rendelkezés időközben módosult és nem a Végzés meghozatalának időpontjában ismert tartalommal lépett hatályba. A 279/2023. Korm. rendeletnek az Árrendelet új 7. §-át bevezető rendelkezése ugyanis a veszélyhelyzeti kormányrendeletek módosításáról szóló 347/2023. (VII. 27.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés b) pontjára tekintettel eltérő szöveggel lépett hatályba 2023. augusztus 1-jén. Ennek alapján az Árrendelet hatályos 7. §-a arról rendelkezik, hogy; *„Az e rendelet 2023. július 31-én hatályos 1-2/A. §-ára tekintettel az e rendelet 2023. július 31-én hatályos 3. §-a alapján indított eljárásokat az eljárást megalapozó kötelezettségszegés időpontjában hatályos anyagi jogi szabályok szerint kell elbírálni.”*

A fentiekre tekintettel az Árrendelet 2023. július 31-én hatályos 3. §-a alapján indított eljárást megalapozó kötelezettségszegés időpontjában hatályos jogszabályi előírások közül kizárólag az anyagi jogi szabályok alkalmazandóak, az eljárási szabályok esetében pedig – eltérően az Alkotmánybíróság előtt ismert normaszövegtől – az elbíráláskor hatályos rendelkezések irányadóak.

A kiskereskedelmi árstoppal kapcsolatos kötelezettségek megszegése esetén kiszabható bírság mértéke az Árrendeletben került meghatározásra, amely a bírság mértékére vonatkozóan az Ákr.-ben meghatározottaktól eltér, ugyanis magasabb összegű bírság kiszabását teszi lehetővé. Az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén kiszabható hátrányos jogkövetkezmények általános szabályait a *közigazgatási szabályszegések szankcióiról* szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) tartalmazza. A *veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről* szóló 2021. évi CXXX. törvény a Szankciótv. tekintetében eltérő szabályokat tartalmaz; miszerint *„a veszélyhelyzet ideje alatt elkövetett, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet szerinti közigazgatási szabályszegés miatt az elkövetéskor hatályos szabályok szerinti közigazgatási szankció alkalmazandó.”* E szabály biztosítja, hogy a veszélyhelyzeti különleges szabályok megsértései abban az esetben se maradjanak jogkövetkezmény nélkül, ha időközben a szabályozást megalapozó körülmény megváltozik, e szabály garantálja, hogy az eljárásokat érdemben le lehessen folytatni.

A fentiekre tekintettel, szükségesnek tartanám áttekinteni az Alkotmánybíróság gyakorlatát a visszaható hatályra vonatkozóan, amelyből megállapítható, hogy a fent bemutatott szabályozás nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe. A visszaható hatály tilalmát az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése fogalmazza meg, hogy kimondja, hogy *„Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”* Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint annak ellenére, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése csupán az új bűncselekmény megállapításának és a büntetés súlyosításának a tilalmát tartalmazza, a jogállamiságból az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának a követelménye is következik. {3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [21]}

Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint *„az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”* Ennek következtében az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben azt szükséges vizsgálni, hogy a rendelkezés milyen és mire vonatkozó garanciát biztosít. A jogbiztonság kapcsán elengedhetetlen feltétel, hogy az érintett előre tudja cselekményének következményeit. Az elbíráláskori enyhébb szabály alkalmazásának követelménye pedig arra vezethető vissza, hogy enyhébb szabályozás esetén a jogalkotó már nem tekinti a cselekményt jogsértésnek vagy enyhébb jogsértésnek tartja. {3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [23]-[27]}

Az Alkotmánybíróság a 3033/2022. (I. 31.) AB határozatában *a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről* szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) oly rendelkezéseit vizsgálta, amelyek a járványhelyzettel összefüggésben hozott egyes intézkedések megszegése esetén az elkövetés idején hatályban lévő szabályok szerinti elbírálást írta elő. Álláspontom szerint tekintettel arra, hogy mindkét szabályozás veszélyhelyzeti intézkedések megszegése esetén az elkövetés idején hatályos szabályok szerinti elbírálást ír elő, a 3033/2022. (I. 31.) AB határozatban foglalt megállapítások a 279/2023. Korm. rendelet vonatkozásában is alkalmazhatóak. Döntésében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az enyhébb elbíráláskori szabály alkalmazásának követelménye nem sérült, ugyanis nem a jogalkotó büntetőpolitikája változott meg, hanem a körülmények (a járványhelyzet enyhülése). Az, hogy az adott védelmi intézkedés hatályát veszítette, nem azt jelenti, hogy az adott szabály megszegésének nincs jogkövetkezménye. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, az Alaptörvény vonatkozó rendelkezése nem azt jelenti, hogy valamennyi háttérjogszabály érintettre kedvező változása esetén az elbíráláskori szabályt kell alkalmazni. Példaként említette a közlekedési szabálysértések és bűncselekmények elkövetőit, akik mentesülnének a felelősség alól amiatt, hogy a közlekedés rendje megváltozott. {3033/2022. (I. 31.) AB határozat, Indokolás [28]}

Az élelmiszerár-stop kivezetésével összefüggésben megállapítható, hogy 2023. július 31-ét követően már nem hatályosak azok a szabályok, amelyek megszegéséért ezen időpontot megelőzően eljárást indítottak, így a 2023. július 31-ét követő szabályozás enyhébbnek tekinthető. Ennek ellenére, meglátásom szerint nem alkalmazható az – Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből levezethető – enyhébb szabályozás alkalmazására vonatkozó

követelmény, ugyanis az inflációs helyzet javulása, valamint az új infláció- és árcsökkentő intézkedések bevezetése tette lehetővé az élelmiszerár-stop kivezetését. Tehát jelen esetben nem az történt, hogy a jogalkotó álláspontja megváltozott a korábbi intézkedések kapcsán, hanem a körülmények, vagyis a gazdasági helyzet változása lehetővé tette annak kivezetését 2023. július 31-ét követően. Ezen időpontig azonban szükséges volt a szabályozás fenntartása, amelynek megszegéséért az érintettek felelnek, ugyanis a szabályok megszegésekor tisztában voltak azok jogkövetkezményeivel.

III. Összegzés

Álláspontom szerint a támadott jogszabályi rendelkezések megfelelnek a köztelherviselésre vonatkozó, valamint az állam és a közösség együttműködési kötelezettségét rögzítő alkotmányos alapvetéseknek, különös tekintettel a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmények által előidézett gazdasági nehézségek elhárítása érdekében a gazdasági szereplők részéről elvárt és indokolt közreműködést előíró rendelkezésekre.

Tekintettel arra, hogy az élelmiszerárak rövid idő alatt jelentős mértékben nőttek és az állam a társadalmi krízis megakadályozása érdekében ideiglenesen csökkentette egyes alapvető élelmiszerek árát, megállapítható, hogy az állam nem sértette, hanem eleget tett az Alaptörvény M) cikk szerinti kötelezettségeinek, összhangban az Alaptörvény XXX. cikkének, valamint O) cikkének rendelkezéseivel. Az élelmiszerárak növekedésének féken tartása érdekében hozott intézkedések érvényesítéséhez az adott helyzetben nagyobb társadalmi érdek fűződött, mint az élelmiszert forgalmazó gazdasági társaságok nyereségének további növeléséhez.

Mindent összevetve, a fentiekben bemutatott indokok alapján az indítványok által támadott Törvény, valamint Rendeletek hivatkozott rendelkezései álláspontom szerint nem ütköznek az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2023. szeptember „11”

Tisztelettel:

