

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3384/2024. (XI. 8.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 2023. január 12. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2. § (1) bekezdés *b)* pontjának és 2/A. § (1) bekezdés *b)* pontja „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, valamint a Győri Törvényszék előtt 10.K.700.326/2024. szám alatt folyamatban lévő perben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] A Győri Törvényszék bírása (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 10.K.700.326/2024. szám alatt folyamatban lévő közigazgatási bírság tárgyú pert felfüggesztette és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 32. § (2) bekezdésére figyelemmel, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *f)* pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordult az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KR.) 2023. január 12. napja és 2023. július 31. napja között hatályos 2. § (1) bekezdés *b)* pontjának „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze és 2/A. § (1) bekezdés *b)* pontjának „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrésze nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása, valamint a támadott jogszabályi rendelkezések hivatkozott számú perben való alkalmazása kizárása iránt.
- [2] 2. A felfüggesztésre került alapügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. Az indítványra okot adó ügy felperese egy kiskereskedelmi üzletlánc (a továbbiakban: felperes vagy üzletlánc), amelynek egyik üzletében az indítványozó előtt folyamatban lévő per alperese, a Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: alperes vagy hatóság) 2023. február 21. napján helyszíni ellenőrzést tartott. A felperes adatszolgáltatása alapján a hatóság megállapította, hogy az üzletlánc által üzemeltetett egység az ellenőrzés napján több termék esetében nem rendelkezett a KR. 2. § (1) bekezdés *b)* pontja, illetve a KR. 2/A. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti napi átlagos készletmennyiséggel, ezért a 2023. június 5. napján kelt, GY/49/00599-4/2023. számú határozatával az üzletláncot 2 500 000 Ft fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta.
- [4] 2.2. Az üzletlánc a hatóság döntésével szemben jogorvoslással élt, keresetlevelében elsődlegesen az alperes döntésének megsemmisítését, másodlagosan annak megváltoztatását, harmadlagosan annak megsemmisítését és a hatóság új eljárásra utasítását kérte. Az üzletlánc kérelmét egyrészt az Európai Unió jogának jogalkotó általi megsértésével támasztotta alá, másrészt a KR. jogszabálysértő jellegével indokolta. Kifejtette, hogy a KR. nem határozta meg, mit ért árusítási kötelezettség alatt, és abból nem következik, hogy a teljes készletmennyiséget ki kell helyezni az eladótérbe. A 2021/2022. évi átlagos napi készlet a raktárában volt annak érdekében, hogy a vásárlói igények kielégítése folyamatos legyen. Az üzletlánc előadta, hogy a vizsgált, maximált hatósági áron értékesíthető termékekből (a továbbiakban: ársapkás termékek vagy hatósági áras termékek) az adott napon értékesített mennyiségeken túli zárókészlettel is rendelkezett úgy, hogy a termékek értékesítése folyamatos volt, tehát az adott napon rendelkezésre álló mennyiség biztosította a vásárlói igények maradéktalan kielégítését. A másodlagos és harmadlagos kereseti kérelmeit az üzletlánc azzal indokolta, hogy a hatóság elmulasztotta a bírságkiszabás előtt figyelmeztetni, illetve a bírságkiszabás során tévesen mérlegelte az ügy körülményeit, súlyát, különös tekintettel arra, hogy a fogyasztókat nem érte hátrány.

- [5] 2.3. A hatóság a kereset elutasítását kérte.
- [6] 3. Az indítvány az alábbiak szerint foglalható össze.
- [7] Az indítványozó szerint a KR. támadott rendelkezései az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJE vagy Egyezmény) Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében garantált tulajdonhoz való joggal ellentétesek.
- [8] Álláspontja szerint a jogalkotó nem tartotta tiszteletben a javak békés élvezetét, amelyet az EJE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke garantál az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJE) gyakorlata szerint. Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a Kormány beavatkozott az üzletláncnak az EJE Első Kiegészítő Jegyzőkönyve által védett tulajdonhoz való jogába, mert az nem dönthetett szabadon készleteinek összetételéről, áráról és mennyiségéről. Rámutat az indítvány arra is, hogy a beavatkozásnak közérdekű célja – a fogyasztók védelme – volt, ugyanakkor nem felel meg a magánérdek és a közérdek közötti méltányos egyensúly követelményének. A közérdek, azaz a fogyasztók érdeke az volt, hogy folyamatosan rendelkezésre álljanak a kiskereskedelmi egységekben a hatósági áras termékek, ez azonban nem foglalja magában a felhalmozási célú vásárlásokat. Ehhez képest a kiskereskedők érdeke az, hogy lehetőleg veszteséges működés nélkül biztosítsák a fogyasztók részére a hatósági áras termékeket. A magánérdek és a közérdek közötti méltányos egyensúly követelményének egy olyan szabályozás felelt volna meg, amely nem a 2021-es és 2022-es készletekhez, hanem a 2021-es és 2022-es értékesítésekhez igazította volna a felperes árusítási kötelezettségét a hatósági áras termékek esetében. Egyes termékek esetében a 2021-es értékesítés is torz adatot mutathat a koronavírus-világjárvány során megvalósult felhalmozási jellegű vásárlások miatt, de még mindig jobban kapcsolatba hozható a 2023-as értékesítéssel, mint a készletre vonatkozó adatokkal. Arra is utalt az indítványozó, hogy a jogalkotó valójában nem létező fogyasztói igények kielégítésére való felkészülést várt el a kiskereskedelem szereplőitől, amivel veszteséges működésre kötelezte őket. E veszteség viselése az indítványozó szerint ellentétes a tulajdonhoz való joggal.

II.

- [9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:
- „Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
- (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”
- [10] 2. Az EJE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének indítvánnyal érintett rendelkezései:
- „1. cikk Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.
- Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”
- [11] 3. A KR. indítvánnyal érintett, 2023. január 12. napja és 2023. július 31. napja között hatályos rendelkezései:
- „2. § (1) A kereskedő köteles az 1. melléklet szerinti, 2021. október 15. napján forgalmazott termékek
- a) forgalmazására,
- b) vonatkozásában naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására, és
- c) készletét – szükség esetén a b) pont szerinti mennyiség kétszeresének mértékéig – és a vásárlók számára történő kihelyezését olyan mennyiségben biztosítani, hogy az a vásárlók kiszolgálására – áruhiány elkerülésével – folyamatosan elegendő legyen.”
- „2/A. § (1) A kereskedő köteles a 2. melléklet szerinti, 2022. szeptember 30. napján forgalmazott termékek
- a) forgalmazására,

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

III.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]]. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek [3058/2015. (III. 31.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [9]].
- [13] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján induló bírói kezdeményezésre is vonatkoznak a bírói kezdeményezésekkel szemben az Abtv. 25. §-ában rögzített követelmények [lásd hasonlóan: 31/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [16]].
- [14] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, 32. § (2) bekezdésében, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [15] 2. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdése és 32. § (2) bekezdése a bírói kezdeményezés alapján folytatott nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatával mint speciális egyedi normakontroll-hatáskörrel kapcsolatos különös feltételeket tartalmazzák.
- [16] Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint az „eljáró bíró [...] csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye.” (Abv., Indokolás [22])
- [17] Az Alkotmánybíróság a jelen ügy vonatkozásában megállapította, hogy az indítvány alapjául szolgáló ügy bíróságot kiszabó közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló perként a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügynek minősül. Az indítványozó bíró az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztette.
- [18] Az alperesi határozat szerint a felperes a KR. 2. § (1) bekezdése, valamint a 2/A. § (1) bekezdése szerinti árusítási volumennel kapcsolatos kötelezettségét sértette meg. Jelen indítvány alapját képező közigazgatási per tárgya az alperesi határozat jogszerűségének vizsgálata. Mivel az indítvánnyal támadott rendelkezések az alperesi határozatban a KR. 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján kiszabott bírság jogalapját képezték, és mivel a felperes keresetlevelében ennek jogszerűségét vitatta, a KR. 2. § (1) bekezdésének és a 2/A. § (1) bekezdésének vizsgálatától a bíróság nem tekinthet el.
- [19] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések időközben hatályukat veszítették: 2023. augusztus 1. napjával a KR. támadott rendelkezéseit a veszélyhelyzeti kormányrendeletek módosításáról szóló 347/2023. (VII. 27.) Korm. rendelet 3. §-a hatályon kívül helyezte. Az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására hatályon kívül helyezett norma esetén is van hatásköre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján. Ennek feltétele a támadott, hatályon kívül helyezett norma konkrét esetben való alkalmazandósága. A jelen ügyben ezért jelentőséggel bír a KR. 2023. augusztus 1. napja óta hatályos 7. §-a, amelynek értelmében „[a]z e rendelet 2023. július 31-én hatályos 1–2/A. §-ára tekintettel az e rendelet 2023. július 31-én hatályos 3. §-a alapján indított eljárásokat az eljárást megalapozó kötelezettségszegés időpontjában hatályos anyagi jogi szabályok szerint kell elbírálni”. Erre figyelemmel egyértelmű, hogy a KR. 2. § (1) bekezdésének és 2/A. § (1) bekezdésének támadott szövegrészeit – azok hatályvesztése ellenére – az indítványra okot adó ügyben a bíróságnak alkalmaznia kell.

[20] 3. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi [24. cikk (2) bekezdés *f*) pont], illetve a törvényi rendelkezést [Abtv. 32. § (2) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont], megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont], és a sérülni vélt nemzetközi szerződés és annak sérülni vélt rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont], az indítvány indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a KR. 2. § (1) bekezdés *b*) pontjának és a 2/A. § (1) bekezdés *b*) pontjának „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrészei miért ellentétesek az EJE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pont], valamint kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára: azok nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, valamint egyedi alkalmazási tilalmának kimondását kérve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont].

[21] 4. A fentiekre figyelemmel az indítvány érdemi elbírálásra alkalmas.

IV.

[22] Az indítvány nem megalapozott.

[23] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *f*) pontja szerinti hatáskörének tartalmát, korlátait kibontó, az EJE-re és az ahhoz kapcsolódó EJEB általi értelmezésével összefüggő gyakorlatát tekintette át.

[24] „[A]z EJEB gyakorlata is következetes a tekintetben, hogy az EJEB-nek nem feladata a tagállami jogszabályok absztrakt vizsgálata és annak megállapítása, hogy az adott jogszabály összeegyeztethető-e az Egyezményrel [lásd például: *Nikolova kontra Bulgária* [GC] (31195/96), 1999. március 25., 60. bekezdés], hanem elsősorban az egyes nemzeti jogi szabályok hatósági, illetőleg bírói mérlegelésen alapuló alkalmazásának egyedi kérelmezőkre gyakorolt eredményét értékeli, és amennyiben az egyedi ügyben megállapítja az Egyezmény megsértését, akkor a bepanaszolt államnak az EJEB által az Egyezmény rendelkezései szerint megállapított jogkövetkezményt kell viselnie. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásban a belső jog valamely rendelkezése nemzetközi szerződésbe ütközésének absztrakt vizsgálatát végzi el, mely vizsgálat lefolytatására ugyanakkor az Alaptörvény és az Egyezmény rendelkezéseiből következően kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult” [21/2018. (XI. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [15]].

[25] Ehelyütt emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy a KR. rendelkezéseinek megsértésén alapuló szankciók alkalmazásával összefüggésben már kimondta: „a jogalkalmazó szerveknek, ideértve a közigazgatási bíróságot is, a felelősség megállapíthatósága vagy a szankció kiszabhatósága – és annak összeegyeztetése – körében értékelniük kell az ügy valamennyi lényeges körülményét” [3078/2024. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [57]]. Ebből következik, hogy a KR. támadott rendelkezéseinek absztrakt vizsgálatára irányuló eljárás során nem annak van meghatározó jelentősége, hogy a konkrét esetben a fogyasztókat nem érte hátrány, mert az adott napon a kereskedő zárókészlettel is rendelkezett az ársapkával érintett termékekből. E szempontot a hatósági eljárás (és az azt követő bírósági felülvizsgálat) során kell és lehet értékelni, amint azt az Alkotmánybíróság az előzőekben említett határozatában már rögzítette.

[26] „Az Alkotmánybíróság az EJEB ítéleteinek saját döntéseire gyakorolt hatásával kapcsolatosan korábban már rögzítette, hogy »a nemzetközi szerződésből fakadó, Magyarországot terhelő kötelezettség feltárása során (vagyis a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata esetén) nem csak a nemzetközi szerződés szövegét, hanem az annak értelmezésére feljogosított szerv joggyakorlatát is alapul veszi« [3157/2018. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [21]]. Amikor az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése szerinti eljárásban jár el, és vizsgálatát az Egyezményre mint nemzetközi szerződésre tekintettel végzi el, érvelését ugyanakkor nem önmagukban az EJEB egyes ítéleteire, hanem közvetlenül az Egyezményre alapozhatja. Ez még akkor is igaz, ha az egyes ügyek között adott esetben akár több, kifejezetten Magyarországgal kapcsolatos döntés is megtalálható, melyekre az Alkotmánybíróság adott esetben figyelmet fordít. Az Alkotmánybíróság a hazai jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését mindezen szempontok figyelembevételével akkor állapíthatja meg, ha annak egyetlen lehetséges értelmezése és adott esetben mérlegelést nem tűrő alkalmazása az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése szerinti vállalt nemzetközi kötelezettség megsértése. Minden egyéb esetben az Alkotmánybíróság feladata annak biztosítása, hogy a magyar jog kérdéses szabályának értelmezése az Alaptörvénnyel, valamint a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettséggel is összhangban álljon” (Abh1., Indokolás [16]).

- [27] 2. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak arról kellett állást foglalnia, hogy a KR. támadott rendelkezései az EJE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével összhangban vannak-e. Gyakorlatával összhangban, „[a]z Alkotmánybíróság az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét nem önmagában, hanem az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése szerint Magyarország által vállalt további nemzetközi kötelezettségek rendszerében értékelte jelen határozatában annak érdekében, hogy a magyar államot terhelő vállalt nemzetközi kötelezettség elvi tartalma pontosan meghatározható legyen” (Abh1., Indokolás [19]).
- [28] 2.1. A Magyarországot terhelő nemzetközi jogi kötelezettségek azonosításához az Alkotmánybíróság a KR. szabályozási tárgyából és kifejezetten a jogalkotó céljából indult ki. A KR. rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangját vizsgáló 3323/2024. (VII. 29.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy a „jogalkotói cél – az 1. § (1) bekezdése szerint – a »piaci rendellenességek káros hatásainak megelőzése« volt. Az igazságügyi miniszter állásfoglalása szerint a [KR.] megalkotásával a Kormány kiemelt szándéka 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 a [KR.] 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.« Emellett a cél a lakosság alapvető élelmiszerekhez elérhető áron és kellő mennyiségben való hozzáféréseinek biztosítása volt. A jogalkotó ezen törekvése az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében megjelenő egészséges élelmiszerekhez való hozzáférés jogát – annak elsősorban mennyiségi oldala, valamint azon keresztül az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében deklarált testi és lelki egészséghez való jog, és még általánosabban az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdése által biztosított élethez való jog, illetve a XVI. cikk (1) bekezdése szerint a gyermekeket megillető megfelelő testi fejlődéshez való jog érvényesülését segítette” (Indokolás [151]–[152]).
- [29] Mivel az indítványozó kifejezetten az ársapkával érintett termékek forgalmazási mennyiségének növelését kifogásolta, az Alkotmánybíróság ezen, az ársapka-szabályozás részét képező aktus mögött rejlő jogalkotói célt is megvizsgálta. Az ársapka-szabályozás e vonatkozásával is foglalkozott már az Alkotmánybíróság, és rámutatott, hogy „az igazságügyi miniszteri állásfoglalásban megjelölt – híradásokra is támaszkodó, és a mindennapi tapasztalatokkal egybevágó – jelenségre, hogy az ársapkás termékekből gyakran alakult ki készlethiány, amit elvi szinten az ársapkán kívüli termékeknél tapasztalható infláció miatt az ársapkás termékek iránti kereslet fokozódása is alátámaszt. Alappal számíthatott arra a jogalkotó, hogy az ársapkás termékek iránti kereslet az infláció növekedésével párhuzamosan az ársapka bevezetése előtti évek átlagos forgalmát meg fogja haladni. A kereslet tehát több esetben meghaladta az üzletek kínálatát az ársapkás termékek vonatkozásában. Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy a szerződési szabadságba történő, az ársapkás termékek forgalmazási volumenének növelésére irányuló beavatkozás tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indokkal bírt. [...] Amennyiben a kereslet a kínálatot meghaladja egy adott termékkör tekintetében, és e termékkörbe tartozó termékek ára rögzített – ez lévén a hatósági árazás lényege –, a kereslet és kínálat kiegyenlítése a kínálat növelésével érhető el. Mint-hogy a kifogásolt szabályozás éppen erre irányult, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerződési szabadságba történő ezen beavatkozás tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indok szerinti cél elérésére alkalmas volt” {3004/2024. (I. 12.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [45]–[46]}.
- [30] 2.2. A Magyarország által kihirdetett nemzetközi szerződések közül az élelmiszerekhez való hozzáférést a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: GSZKJNE) 11. cikke tartalmazza, a következők szerint:
- „1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő élet-színvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházzkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.
2. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek alapvető jogát arra, hogy ne éhezzen, és ön-állón és a nemzetközi együttműködés útján – a konkrét programokat is ideértve – megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy
- a) megjavítsák az élelmiszerek termelésének, tartósításának és elosztásának a módszereit, a technikai és tudományos ismeretek teljes kihasználásával, a táplálkozás elveinek elterjesztésével és a mezőgazdasági rendszerek

olyan fejlesztésével vagy átalakításával, amely lehetővé teszi a természeti erőforrások leghatékonyabb fejlesztését és hasznosítását;

b) biztosítsák a világ élelmiszerkészletének méltányos és a szükségleteknek megfelelő elosztását – figyelembe véve mind az élelmiszer-importáló, mind pedig az élelmiszer-exportáló országok problémáit.”

- [31] A GSZKJNE 11. cikk 2. a) pontja tehát a részes államok – így Magyarország – kötelezettségévé teszi többek között az élelmiszerelosztás módszereinek javítását, fejlesztését, amelynek értelemszerű célja az élelmiszerekhez való reális hozzáférés biztosítása. A kapcsolódó értelmezés szerint a „hozzáférhetőség mind a gazdasági, mind a fizikai értelemben vett hozzáférhetőséget tartalmazza. A gazdasági hozzáférhetőség magában foglalja, hogy a megfelelő étrendhez szükséges élelmiszerek beszerzésével kapcsolatos személyes vagy háztartási pénzügyi költségeknek olyan szintűeknek kell lenniük, hogy más alapvető szükségletek elérését és kielégítését ne fenyegetse vagy veszélyeztessék” (Abh2., Indokolás [154]).

- [32] 2.3. A Magyarország által kihirdetett nemzetközi szerződések közül kifejezetten a gyermekek mint kiszolgáltott jogalanyok megfelelő élelmezésével a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) több rendelkezése is kapcsolatba hozható, az alábbiak szerint:

„6. cikk 2. Az Egyezményben részes államok a lehetséges legnagyobb mértékben biztosítják a gyermek életben maradását és fejlődését.”

„24. cikk 2. Az Egyezményben részes államok erőfeszítéseket tesznek a fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, és alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy [...]

c) küzdjenek a betegség és a rosszul tápláltság ellen, az egészségügyi alapellátás keretében is, különösen a könnyen rendelkezésre bocsátható technikák felhasználásával, valamint tápláló élelmiszerek és ivóvíz szolgáltatásával, figyelembe véve a természeti környezet szennyezésével járó veszélyeket és kockázatokat;”

„27. cikk 1. Az Egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését.

2. Elsősorban a szülők, vagy a gyermekért felelős más személyek alapvető feladata, hogy lehetőségeik és anyagi eszközeik határai között biztosítsák a gyermek fejlődéséhez szükséges életkörülményeket.

3. Az Egyezményben részes államok, az adott ország körülményeit és a rendelkezésre álló eszközöket figyelembe véve, megfelelő intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a szülőt, illetőleg a gyermek más gondviselőit segítsék e jog érvényesítésében, és szükség esetén anyagi segítséget nyújtanak, valamint segítő programokat hoznak létre különösen az élelmezéssel, a ruházkodással és a lakásüggyel kapcsolatban.”

- [33] A Gyermekjogi Egyezmény tehát a részes államok számára kötelezettségként írja elő a gyermek testi fejlődésének támogatását, a rosszul tápláltság elleni küzdelmet, valamint azt, hogy a gyermek gondozására elsősorban köteles szülők gyermekről való gondoskodását – ebbe kifejezetten beleértve a gyermek élelmezését is – megfelelő intézkedésekkel segítsék.

- [34] 2.4. A fentiek szerint a megfelelő mennyiségben és megfelelő áron rendelkezésre álló élelmiszerellátás mint a KR. mögött meghúzódó jogalkotói cél több nemzetközi kötelezettségvállalással is kapcsolatban áll. Ezek alátámasztják az állam azon kötelezettségét, hogy magas inflációs környezetben, illetve az élelmiszerellátás során tapasztalható ellátási zavarok esetén beavatkozzon a szabad piacgazdasági viszonyokba.

- [35] 3. Az EJEE-n kívüli, a KR. szabályozási tárgykörével szoros kapcsolatba hozható nemzetközi szerződések áttekintését követően az Alkotmánybíróság – az indokolás IV/1. pontjában (Indokolás [23] és köv.) meghatározott hatásköri korlátai között – azt vizsgálta meg, hogy a KR. támadott rendelkezései az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkével összhangban vannak-e.

- [36] 3.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének szövege nem tartalmaz kifejezett rendelkezést a részes államok árszabályozására, illetve forgalmazási-árusítási kötelezettségre nézve, ugyanakkor foglalkozik a tulajdonhoz való jog korlátozásának szempontjaival. Eszerint a korlátozás akkor áll összhangban az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvével, ha az szükséges ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát a részes államok törvényben szabályozhassák.

- [37] Az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvében ugyan a korlátozás szempontjai között nem szerepel, az EJEB gyakorlata szerint azonban kiemelt jelentőséggel bír a beavatkozás arányossága, azaz az azt alátámasztó közérdek és a korlátozást szenvedett magánérdek közti egyensúly {EJEB, *Vékony kontra Magyarország* [GC] (65681/13), 2015. január 13., 32. bekezdés}.
- [38] Összefoglalva tehát egy, a tulajdonhoz való jogba történt beavatkozás akkor felel az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének, ha az törvényen alapul, közérdeket szolgál és arányos {a szempontrendszerhez lásd például: EJEB, *Könyv-tár Kft. és mások kontra Magyarország* [PC] (21623/13), 2018. október 16. (a továbbiakban: *Könyv-tár Kft. és mások kontra Magyarország*), 44–48. bekezdés}.
- [39] 3.2. Mindenekelőtt tehát abban a kérdésben kell állást foglalni, hogy a KR. támadott rendelkezései beavatkozást jelentenek-e az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyve szerinti tulajdonhoz való jogba.
- [40] Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó hogy az üzleti tevékenység jövőbeli, várt profitja nem vonható az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti „javak” fogalma alá, és jelen ügyben – lévén a KR. 1. § (2) bekezdése szerint valamennyi üzletre, bevásárlóközpontra és csomagküldési szolgáltatóra vonatkozott, tehát az valamennyi ilyen vállalkozást egyöntetűen érintett – nem merül fel sem az üzletlánc, sem más hozzá hasonló vállalkozás vonatkozásában a vállalati *goodwill* körében értelmezett ügyfélkör sérelme, amelyet az EJEB az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti „javak” fogalma alá von (*Könyv-tár Kft. és mások kontra Magyarország*, 31–32. bekezdés). Mindemellett az EJEB gyakorlata szerint a tulajdonhoz való jog részjogosítványai – így a rendelkezési jogba – történő beavatkozás is megalapozza az érdemi elbírálást {EJEB, *Marckx kontra Belgium* [PC] (6833/74), 1979. június 13.}. A szerződési szabadság jogszabályi korlátozása az EJEB gyakorlata szerint szintén a rendelkezési jog körében értelmezendő {EJEB, *Mellacher és mások kontra Ausztria* [PC] (10522/83, 11011/84, 11070/84), 1989. december 19.}.
- [41] Az Alkotmánybíróság emlékeztet, hogy a KR. előírásait maga is a szerződési szabadságba történt beavatkozás-ként értékelte, utalva arra, hogy az adott esetben az áruházláncok tevékenységének nem az a fő jellemzője, célja, hogy tulajdont szerezzenek, majd azt konzumálják, használják vagy hasznosítsák, hanem az, hogy értékesítsék a megszerzett termékeket és ebből profitra tegyenek szert. Mindezek mellett azonban az Alkotmánybíróság arra is utalt, hogy a „szerződési szabadság [...] szoros összefüggésben áll az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való joggal is. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdon szabadságát, a tulajdonosok magánautonómiájának a védelmét is garantálja. A tulajdon egyik részjogosítványa a tulajdonosi »rendelkezés« szabadsága, amelynek szükségszerű tartalmi eleme a szerződési szabadság” (Abh2., Indokolás [99]). Minderre tekintettel a KR. támadott rendelkezései az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdonhoz való jogba történt beavatkozásnak minősülnek.
- [42] 3.3. Az EJEB gyakorlata szerint a beavatkozást tartalmazó hazai jogi rendelkezéseknek a kellő hozzáférhetőséget, pontosságát és előreláthatóságát biztosítani kell {EJEB, *Beyeler kontra Olaszország* [GC] (33202/96), 2000. január 5., 109. bekezdés}.
- [43] Az indítványozó a KR. támadott rendelkezéseinek 2023. január 12. napja és 2023. július 31. napja között hatályos verziójának nemzetközi szerződésbe ütközését állítja. A KR. 2023. január 12-i módosítását a Kormány 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. rendelettel hirdette ki 2022. december 28. napján. Megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a KR. 2. § (1) bekezdés *b)* pontjának és 2/A. § (1) bekezdés *b)* pontjának a jelen ügyben is kifogásolt, „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrészeit az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján kibocsátott, 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 iktatta be a KR. szövegébe. E rendelkezések tehát 2022. november 10. napján léptek hatályba, és egészen a KR. vonatkozó rendelkezéseinek hatályvesztéséig, 2023. július 31. napjáig a normaszöveg részét képezték. 2023. január 12. napján a támadott fordulatok szöveggörnyezete módosult ugyan, e változás azonban tartalmilag nem érintette a jelen ügyben is kifogásolt szövegrészeket.
- [44] A jogszabályi forma, a Magyar Közlöny-beli kihirdetés, a kihirdetés és a hatálybalépés közötti 15 napnyi időtartam, valamint az, hogy a kifogásolt szövegrésszel azonos szabályozás már két hónappal korábban is hatályban volt, a támadott rendelkezések megismerhetőségét, tehát az e szempontnak való megfelelést igazolja.
- [45] 3.4. Az EJEB gyakorlata szerint a „közérdek” fogalma kiterjesztően értelmezendő. Ennek oka, hogy az EJEB tiszteletben tartja a törvényhozás megítélését a tekintetben, hogy mi „szolgálja a köz érdekét” – kivéve, ha ez a

megítélés nyilvánvalóan megalapozatlan {EJEB, *James és mások kontra Egyesült Királyság* [PC], (8793/79), 1986. február 21., 46. bekezdés}.

- [46] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [27] és köv.) bemutatott jogalkotói cél és az azt alátámasztó, Magyarországot terhelő nemzetközi kötelezettségek kétséget kizáróan igazolják a beavatkozást szükségessé tevő közérdek fennállását.
- [47] 3.5. A beavatkozás arányosságának megítélésében az EJEB számos szempontot vesz figyelembe. E körben azonban kiemelendő egyrészt, hogy a részes államoknak biztosított mérlegelési mozgástér igen széles, másrészt pedig az, hogy jelen ügyben az üzletlánc tulajdonhoz való jogának részjogosítványát, a rendelkezési jogot korlátozta a jogalkotó, az üzletláncot nem fosztotta meg a tulajdonától. Ezért a tulajdontól való megfosztásért járó kártalanításra vonatkozó ítélkezési gyakorlat közvetlenül nem irányadó {EJEB, *J.A. Pye (Oxford) Ltd és J.A. Pye (Oxford) Land Ltd kontra Egyesült Királyság* [GC] (44302/02), 2007. augusztus 30., 79. bekezdés}. Ugyanakkor egy aránytalan és önkényes intézkedés, különösen kártalanítási program nélkül, nem felel meg a tulajdonjog védelmére vonatkozó, az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében rögzített követelményeknek {EJEB, *S.C. Antares Transport S.A. és S.C. Transroby S.R.L. kontra Románia* (27227/08), 2017. augusztus 30., 48. bekezdés}.
- [48] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a KR. – és kifejezetten támadott rendelkezései – szerinti ármaximálás intézménye mellett az érintett piaci szereplők számára kártalanítási program nem állt rendelkezésre. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor pusztán ilyen program hiánya nem teszi automatikusan jogsértővé a beavatkozást, ugyanis az arányossági követelmény tekintetében egyéb szempontok is figyelembe veendők. Ilyen különösen az, hogy a „támadott szabályozás a kiskereskedelmi tevékenységnek csak szűk szegmensét érintette: a boltok jellemzően több ezer termékes kínálatából csak nyolc termékcsoportra vonatkozott” (Abh2., Indokolás [144] és Abh3., Indokolás [59]).
- [49] Ebből következően az érintett piaci szereplők más, általuk forgalmazott termékek árát – így árérését – szabadon határozhatták meg. Ebből következően nem volt arról szó, hogy a meghatározó tevékenységüket – az élelmi-szer- és vegyesbolti értékesítést – egészében érintette volna a támadott szabályozás. Ennek jelentősége abból fakad, hogy az EJEB szerződési szabadsággal és/vagy jogalkotói ármaximálással kapcsolatos, egyezményesértést megállapító döntései olyan ügyekben születtek, amelyekben az adott tevékenység – például lakásbérbeadás {EJEB, *Hutten-Czapska kontra Lengyelország* [GC] (35014/97) 2006. június 19.}, vagy tankönyvforgalmazás (*Könyv-tár Kft. és mások kontra Magyarország*) – egészét lehetetlenítette el a részes állam. Ezen ügyektől azonban lényegileg különbözik a KR. szerinti ármaximálás: a kiskereskedelmi tevékenység egészének veszteséges voltát biztosan nem idézte elő – szemben például az idézett lengyel lakásbérleti üggyel, amelyben az egyezményesértés oka az volt, hogy a bérleti díj maximuma az ingatlan fenntartási, felújítási költségeit sem érte el, tehát a lakásbérbeadást mint üzleti tevékenységet szükségszerűen veszteségesé tette.
- [50] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túlmutatóan az arányosság körében értékelte a kiskereskedelmi ármaximálás intézményének ideiglenes jellegét: az indítványban kifogásolt jogszabályi rendelkezések 2023. január 12. napja és 2023. július 31. napja között – tehát kevesebb, mint hét hónapig – voltak hatályban.
- [51] Összességében megállapítható, hogy a KR. szerinti ármaximálás a fogyasztók érdekeit szolgálta, ennek terheit azonban egyes piaci szereplőkre – a kiskereskedelmi üzletekre – rótták állami kártalanítási program nélkül. Ez azonban nem eredményezte ezen piaci szereplők ellehetetlenülését, a meghatározó tevékenységük egészének veszteséges jellegét, a piacról való kiszorulásukat, s aránytalan terhet sem rótt rájuk.
- [52] Emlékeztetve a IV/1. pontban (Indokolás [23] és köv.) kifejtett hatásköri korlátokra az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata körében nem értékelheti egyedi ügyek sajátosságait – így azt sem, hogy az indítványozó előtt folyamatban lévő alapügyben maradt-e raktári készlet az ármaximálással érintett termékekből –, hanem absztrakt módon kell megítélnie a támadott szabályozás és a nemzetközi szerződés(ek) összhangját.
- [53] 4. A fentiekre figyelemmel az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Budapest, 2024. október 15.

Dr. Varga Réka s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: V/1996/2024.

