

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 0 1 6 7 9 - 0 / 2022	
Érkezett: 2022 JÚL 15.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 6 db	←

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott, [REDACTED] egyéni vállalkozó [REDACTED]

[REDACTED] a P/1. sz. csatolt egyéni vállalkozók nyilvántartásából származó kivonattal igazoltan, jogi képviselőm, a **Karsai Dániel Ügyvédi Iroda** [REDACTED]

[REDACTED] eljáró ügyvéd: dr. Karsai Dániel András; meghatalmazás P/2. szám alatt csatolva) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. Törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján a következő

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

1. Kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy **állapítsa meg**, hogy
 - a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő alkalmazásáról szóló 39/2022. (II. 13.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet1),
 - a hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 57/2022. (II. 28.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet2),
 - a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet3);
 - az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm.rendelet 3. § és 4. §-ának (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet4);
 - a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet módosításáról szóló 186/2022. (V. 26.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet5);
 - az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elbárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm.rendelet 1. § (2) bekezdés 18., 19. és 25. pontjai (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet6);

- a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet7) 1. § (1) bek. 19., 20. és 26. pontjai;
 - a hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 213/2022. (VI. 17.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet8; Veszélyhelyzeti kormányrendelet1-Veszélyhelyzeti kormányrendelet8 együttesen: *Veszélyhelyzeti kormányrendeletek*) ellentétesek az Alaptörvény **B) cikk (1) bekezdésével**, az Alaptörvény **M) cikk (1) bekezdésével**, az Alaptörvény **XII. cikk (1) bekezdésével**, az Alaptörvény **XIII. cikk (1)-(2) bekezdésével**, az Alaptörvény **XV. cikk (1) bekezdésével** és az alaptörvény-ellenes jogszabályokat az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján a határozat kihirdetése utáni 30 nappal *pro futuro* semmisítse meg.
2. Egyidejűleg kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján az Alaptörvény védelme és a jogbiztonság érdekében **állapítsa meg a megsemmisített jogszabályok és jogszabályi rendelkezések általános és egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát.**

Indítványom alátámasztásául az alábbiakat adom elő.

I. Az indítványozói jogosultság és a befogadhatóság

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

- Indítványozói jogosultság

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

panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek. (33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]-[62], [66])" (3367/2012. (XII. 15.) AB végzés, Indokolás [13], [15]).

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

4. Indítványozó egy Bács-Kiskun megyei üzemanyagtöltő állomás tulajdonosa, egyéni vállalkozó. A P/1. számon csatolt EVNY adatlap tartalmazza a 473001 TEÁOR számot, mely a gépjárműüzemanyag-kiskereskedelmet jelöli, egyúttal felöleli a gépjárművek és motorkerékpárok üzemanyagának kiskereskedelmét, valamint a gépjárművek kenő-és hűtőanyagainak szakosodott kiskereskedelmét is. Indítványozó jövedéki kiskereskedőknek minősülnek, ugyanis üzemanyagot üzemanyagtöltő állomáson forgalmaz a megfelelő, P/4. számon csatolt kereskedelmi hatósági bejelentés és további engedélyek birtokában, azok keretei között.

5. A Kormány *az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról* szóló 624/2021. (XI. 11.) Kormányrendeletben (Árrendeletben) a 95-ös motorbenzin, és a dízelgázolaj legmagasabb, literenkénti kiskereskedelmi bruttó árát 480 forintban állapította meg. A hatósági árakon történő kereskedést a Nemzeti Adó-és Vámhivatal hatósági ellenőrzések keretében ellenőrzi 2021. november 15. napja óta. A Kormány az Árrendelettel és *az üzemanyagok hatósági áras forgalmazására vonatkozó részletes szabályokról* szóló 626/2021. (XI. 13.) Korm.rendelettel (Árrendelet2-vel), valamint a 2022. január 1.-jével hatályba lépett *a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről* szóló 2021. évi CXXX. törvény 41-47. §§-aival elvonta Indítványozótól a kiskereskedőt alapvetően megillető ármegállapítás jogát, amikor a két, üzemi működésük alapját jelentő jövedéki termék árát bruttó 480 forintban maximalizálta. Tette ezt úgy a Kormány, hogy a nagykereskedelmi árakra, az import-exportot érintő tranzakciókra nem alkotott sem jogszabályt, sem nem terjesztett elő törvénymódosítást.

6. Az üzemanyag-kiskereskedőkre, így Indítványozóra is, helyezte azt a szélsőségesen aránytalan terhet, ami abból származik, hogy a nagykereskedelmi árak a 2021. november 15-től induló időszakban magasabb volt, mint a 480 Ft-ban maximalizált kiskereskedelmi ár. Az árrögzítéssel kényszerűen azonnali veszteségek viselésére kötelezte a Kormány az Indítványozót

(és a családi vállalkozáson keresztül családját), mely veszteségek viselésének terhe az idő előrehaladtával a tevékenységgel való ideiglenes felhagyást (az üzemeltetési jog felfüggesztése), illetve fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetet teremt Indítványozónál. Ezek a következmények a támadott jogszabályok alkalmazásával közvetlenül állhatnak be, így belátható időn belül kényszerítően fognak bekövetkezni (vö. 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [66]; 3244/2014. (X. 3.) AB határozat, Indokolás [19]).

- *Egyéb befogadhatósági kritériumoknak való megfelelés*

7. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése az indítvány előterjesztésére határidőt állapít meg. Eszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybíróság eljárása megindítása az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehetséges.
- a. A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 39/2022. (II. 13.) Korm.rendelet a Magyar Közlöny 2022. évi 25. számában került kihirdetésre 2022. február 13. napján. A Veszélyhelyzeti Kormányrendelet1 2. § (1) bekezdése szerint az 2022. február 15-én lépett hatályba. Ezért a Veszélyhelyzeti Kormányrendelet1-gyel szemben a mai napon előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.
- b. A hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 57/2022. (II. 28.) Korm.rendelet a Magyar Közlöny 2022. évi 36. számában került kihirdetésre 2022. február 28. napján. A Veszélyhelyzeti Kormányrendelet2 7. § (1) bekezdése alapján a Veszélyhelyzeti Kormányrendelet2 2022. február 28-án 13 órakor lépett hatályba. Ezért a Veszélyhelyzeti Kormányrendelet2-vel szemben a mai napon előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.
- c. A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet a Magyar Közlöny 2022. évi 47. számában került kihirdetésre 2022. március 10. napján. A Veszélyhelyzeti Kormányrendelet3 7. § (1) bekezdése alapján a Veszélyhelyzeti Kormányrendelet3 2022. március 10-én 22 órakor lépett hatályba. Ezért a Veszélyhelyzeti Kormányrendelet3-mal szemben a mai napon előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.
- d. Az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm.rendelet 3. § és 4. §-ai a Magyar Közlöny 2022. évi 71. számában került kihirdetésre 2022. április 28. napján. A Veszélyhelyzeti Kormányrendelet4 6. §-a alapján a Veszélyhelyzeti Kormányrendelet4 2022. április 29. napján lépett hatályba. Ezért a Veszélyhelyzeti

Kormányrendelet4-gyel szemben a mai napon előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.

- e. A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet módosításáról szóló 186/2022. (V. 26.) Korm.rendelet a Magyar Közlöny 2022. évi 88. számában került kihirdetésre 2022. május 26. napján. A Veszélyhelyzeti kormányrendelet5 9. § (1) bekezdése szerint kihirdetését követő napon lépett hatályba (2022. máj. 27-én). Ezért a Veszélyhelyzeti kormányrendelet5-tel szemben a mai napon előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.
- f. 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 18., 19. és 25. pontjai a Magyar Közlöny 2022. évi 88. számában került kihirdetésre 2022. május 26. napján. A Veszélyhelyzeti kormányrendelet6 1. § (2) bekezdés 18., 19. és 25. pontjai 3. §-a alapján a Veszélyhelyzeti Kormányrendelet6 2022. június 1-jén léptek hatályba. Ezért a Veszélyhelyzeti kormányrendelet6-gyel szemben a mai napon előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.
- g. A 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm.rendelet 1. § (1) bek. 19., 20. és 26. pontjai a Magyar Közlöny 2022. évi 95. számában kerültek kihirdetésre 2022. június 8. napján. A Veszélyhelyzeti kormányrendelet7 1. § (1) bek. 19., 20. és 26. pontjai 2022. június 8-án (kihirdetésének napján) 22 óra 00 perckor léptek hatályba. Ezért a Veszélyhelyzeti kormányrendelet7-tel szemben a mai napon előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.
- h. A hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 213/2022. (VI. 17.) Korm.rendelet 1. § és 2. §-ai a Magyar Közlöny 2022. évi 99. számában került kihirdetésre 2022. június 17. napján. A Veszélyhelyzeti kormányrendelet8 1. § és 2. §-ai kihirdetésüket követő napon, azaz 2022. június 18. napján léptek hatályba. Ezért a Veszélyhelyzeti kormányrendelet8 1. § és 2. §-aival szemben a mai napon előterjesztett alkotmányjogi panasz határidőben benyújtottnak tekintendő.

8. Jelen beadvány egyértelműen az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vizsgálatára irányul. A kiskereskedelmi szektorból kizárólagosan az üzemanyag-kiskerekedőket érintő jogi szabályozás arra kötelezi őket, hogy a legfőbb üzemanyagtípusokat (95-ös benzin, dízelgázolaj) állandó árszinten értékesítsék, abban az esetben is, ha ezzel minden liter

értékesített üzemanyaggal veszteséget vagy legalábbis jelentős nyereség-visszaesést generálnak. Az Állam tehát hatósági kényszer útján kötelezi az üzemanyagtulajdonos kereskedőket, így Indítványozót, hogy azon túl, hogy jövőbeli nyereségükről lemondjon, az engedélyezett/bejelentett kereskedelmi tevékenységüket veszteségesen folytassa. A veszteségek viselése egyedül az üzemanyag-kiskereskedelmet folytató vállalkozásokat terheli, ami potenciálisan az üzemanyagtöltő-állomásuk, a benne lévő tárgyi eszközök, az üzemanyagkészlet átadásának veszélyével, ezen túl fizetésektelen helyzetbe kerülés veszélyével fenyeget. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a veszélyhelyzeti jogalkotói felhatalmazással a veszélyhelyzeti célokra tekintettel a rendkívüli jogrendi időszakok közötti átmenet alkotmányossági megítélése, a Kormány által (formai szempontból kormányrendeletekben) megvalósított történő jogkorlátozás szükségességének alkotmánybírói megítélése, kifejezetten az Alaptörvény tizedik módosítása mögötti alkotmányozói célokra, indokokra tekintettel.

9. Kétségtelen, hogy a hatósági üzemanyagára vonatkozó, nyolc veszélyhelyzeti kormányrendelet Alaptörvénnyel való összhangjának együttes vizsgálata alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdések vizsgálatával dönthető el, emiatt az alkotmányjogi panasz ezen befogadhatósági feltételnek is meg kell, hogy feleljen.

10. Az Abtv. 52. § (5) bekezdése szerint az alkotmányjogi panasz eljárásokban az indítványozónak nyilatkoznia kell adatai kezelését illetően. Az Abtv. 57. § (1a) bekezdése és 68. §-a alapján nyilatkozom arról, hogy az indítványozó **nem járul hozzá** személyes adatai nyilvánosságra hozatalához.

II. Az üzemanyag-kereskedelmet, valamint az üzemanyagok hatósági árazását érintő jogszabályi környezet és indítványozói kapcsolatának bemutatása

11. A gépjármű-üzemanyag elengedhetetlen a gazdaság és általában a társadalom működéséhez. Nemzetgazdasági szempontból a kiskereskedelmi ágazatnak, egész pontosan a fogyasztási cikkek mellett külön statisztikai adatgyűjtéssel érintett fogyasztási cikkeknek minősül. A gépjármű-üzemanyag keresleti oldalán együtt jelennek meg a háztartások és a vállalkozások. A gépjármű-üzemanyag kereslete, ezzel együtt az aktuális piaci ár alakulása több tényezőtől függ. A keresleti oldalon a COVID-19 járvány okozta korlátozó intézkedések miatti gazdasági inaktivitás időszakában (2020 tavaszán) az üzemanyag-kereslet statisztikailag kimutathatóan évtizedes mélyponton volt. 2020 áprilisában a benzin nagykereskedelmi ára kb. 90 Ft/literrel, a gázolaj nagykereskedelmi ára 70-80 Ft/literrel volt alacsonyabb a 2019-es azonos időszak adataihoz képest. A nagykereskedelmi árak alakulása egyértelműen érintette a fogyasztói (kiskereskedelmi) árakat is. 2020 március havi átlagára a 95-ös benzinnek 362 Ft/liter, míg a gázolaj ára 372 Ft/liter volt a KSH

adatai szerint.¹ A teljes lezárást feloldását követően érezhető, statisztikailag kimutatható volt a kereslet szignifikáns növekedése: a vállalkozások gazdasági aktivitásának növekedése, a kereskedelmi szektor élénkülése, a téli időszakok kiskereskedelmi forgalomművekedése, általánosan a háztartások magasabb volumenű fogyasztása.

12. A kínálati oldalon pedig üzemanyagkiskereskedelmet folytató vállalkozások állnak, akik méretüket, gazdasági súlyukat tekintve semmiképpen nem tekinthetők homogén csoportnak. Magyarországon 1600 településen körülbelül 2000 töltőállomás üzemel, ahol a kis-és közepes magyar tulajdonú vállalkozások, valamint a tőkeerős, nagykereskedelmi piacon is jelen lévő nagyvállalatok összesen 15.000 embert foglalkoztatnak.²

13. 2021 októberében a 95-ös és a diesel üzemanyagok kiskereskedelmi átlagára átlépte a literenkénti 500 Ft-ot.³ 2021 október 25-én az Országgyűlésben Orbán Viktor miniszterelnök kérdésre adott válaszában azt a kijelentést tette, hogy az üzemanyag árának befagyasztása túl drasztikus lépés, de nem zárja ki ennek a lehetőségét.⁴

14. A Kormány az Árrendeletben a 95-ös motorbenzin, és a dízelgázolaj legmagasabb, literenkénti kiskereskedelmi bruttó árát 480 forintban határozta meg, mely 2021. november 15. (hétfő) naptól volt alkalmazandó. Erről a miniszterelnök 2021. november 12-én közzétett videójában számolt be, jelezve, hogy a szabályozás három hónapig lesz hatályban.⁵ A Kormány Árrendelet2-vel az egész üzemanyag-kiskereskedelmi piacra korlátozásokat vezetett be. A legmagasabb hatósági kiskereskedelmi ár hatósági ellenőrzésére, a kötelezettségek nemteljesítése esetén kilátásba helyezett szankciókra nézve az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvénytől (Ártörvény) eltérően lehetővé tette a Nemzeti Adó-és Vámhivatal (NAV) számára, hogy akár az azonos napon az Árrendeletet sértőre 100.000 Ft és 3 millió Ft közötti összegű bírságot szabjon ki. Ismételt jogsértés esetén kötelezően elrendelendő azonban az üzemeltetési jog 1 nap-6 hónap közötti felfüggesztése. Közérdekű adatigénylésre adott válaszul a NAV Központi irányítása azt a tájékoztatást adta, hogy a 2021. november 15. napjától 2021. december 8. napjáig 1904 hatósági ellenőrzést folytattak le a NAV területi szervei az Árrendelet2 3. § (1) bekezdésében szereplő kötelezettségek ellenőrzésére vonatkozóan. Ebben az időszakban egy alkalommal került

¹ <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/uzemanyagarak/index.html>

² <https://24.hu/fn/gazdasag/2021/11/17/benzinkut-ellenorzes-hatosagi-ar/>

³ <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20211025/ez-is-eljott-szerdatol-500-forint-folott-a-benzin-ara-506944>

⁴ https://www.parlament.hu/web/guest/ulesnap-felszolasai?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=L0kVQ3Bi&hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Ffcplsql%2Fogv_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D41%26p_uln%3D219%26p_felsz%3D162%26p_szoveg%3D%26p_felszig%3D162

⁵ <https://www.facebook.com/watch/?v=670193360610511>

kiszabásra közigazgatási bírság, melynek összege 500.000 Ft volt. 22 olyan hatósági ellenőrzést jelölt meg tájékoztatásában a NAV Központi irányítása, mely esetekben a tényállás további feltárása érdekében, illetve a feltárt jogsértés körülmények további bizonyítása céljából eljárást kellett folytatnia.

15. Az üzemeltetési jog elvonásáról a NAV értesíti az ágazati, innovációs és technológiai minisztert (ITM) az üzemeltető döntéséről. Az ITM az értesítésről való tudomásszerzést követő 24 órán belül megvizsgálja, hogy indokolt-e az üzemeltető helyettesítése, és a miniszter nem fellebbezhető, indokolást nem igénylő döntésében arra az üzemeltetési egységre egyébként engedéllyel nem rendelkező „*kijelölt nyilvántartott szolgáltató*” rendelhet ki. A kijelölést követően a 626/2021. (XI. 13.) Korm.rendelet által meghatározott jogokat gyakorolhat (birtokjog, eszközhasználat, árukészlet-értékesítési jog), valamint a kijelölés után kvázi törvényes vételi joggal rendelkezik a kijelölt üzemeltető az érintett (korábbi) üzemeltető üzemanyagkészletére nézve. Az Árrendelet2 2021. november 15. napján lépett hatályba.

16. Az Árrendelet és az Árrendelet2 megalkotása (együtt: Árrendeletek) és azok hatályba lépése között mindössze 2 ill. 4 nap telt el. A Magyar Ásványolaj Szövetség (MÁSZ) főtitkára 2021. november 15-án híradásba került nyilatkozata szerint több független és kis benzinkút is az ideiglenes leállást fontolgatja.⁶ Különböző sajtószervek által megkérdezett szakértők és benzinkút-tulajdonosok elmondása szerint a piacon jellemző 20-30 forintos kiskereskedelmi árrést az Árrendeletek alkalmazása elvonja. Ezzel egyidőben (2021. november 15-én) a benzin nagykereskedelmi ára 5 Ft-tal emelkedett, aminek a következménye az lett, hogy a beszerzési árak (az üzemanyag nagykereskedelmi árak) az Indítványozó által üzemeltetett üzemanyagtöltő-állomásokon az értékesítési (fogyasztói, kiskereskedelmi) ár fölé kerültek.⁷

17. Az Árrendelet2 alkalmazásával **többletkötelezettséget helyeztek a kereskedőkre, így azt, hogy a 95-ös benzin és a gázolaj forgalmazására kötelesek – akkor is, ha negatív árrés van minden egyes értékesített liter üzemanyagon, azaz az üzemanyagtöltő-állomás üzemeltetője legfőbb árucikkén veszteséget realizál.** Azzal fenyegetett a helyzet, hogy a hálózaton kívüli, úgynevezett „fehér kutak”, akik között van olyan, amelyeket családok hitelből nyitottak korábban, nem fogják tudni a veszteségeiket „eloszlatni”, és gazdasági kényszerűségből az üzemeltetési jog felfüggesztését kell jelenteniük az adóhatóságnak.⁸

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=9Ay6awRsJgY>

⁷ <https://24.hu/fn/gazdasag/2021/11/15/szerda-beszerzesi-ar-aremeles-meg-egy-pofont-kapnak-a-benzinkutak-uzemeltetoi/>

⁸ https://index.hu/gazdasag/2021/11/16/uzemanyag-hatosagi-arak-benzinar-europai-korkep-legolcsobb/?fbclid=IwAR16XDKvJ2FB_8p7wKT64ojVcJkeg6CU487emfG5IWO0GPV9cJKqJTJdcGQ
<https://24.hu/fn/gazdasag/2021/11/18/uzemanyag-ar-befagyaszta-benzinkutak-atvetel/>

18. A jogkövető vállalkozások – köztük az Indítványozó – veszteségeik mérséklésére a Kormány jelen beadvány előterjesztéséig nem hozott a bevételkiesést, a rendelkezési jog és bevétel-elvonást kompenzáló jogszabály, sem terjesztett elő az Országgyűlés elé, a fizetéseképtelen helyzetbe kerülő üzemanyag-töltő-állomások kártalanítására irányuló törvényjavaslatot.⁹

19. Az Árendelet² szerint a kereskedelemért felelős miniszterhez (az innovációs-és technológiai miniszterhez; az ITM-hez) lehetett bejelentéssel élni írásban egészen 2021. november 18 napjáig, azoknak, akik vállalták más, olyan üzemanyag-töltő állomások további üzemeltetését, amelyek üzemeltetéséről az arra jogosultak lemondtak. Közérdekű adatigénylésre adott válaszában az Innovációs-és Technológiai Minisztérium azt a tájékoztatást adta, hogy ebbe a nyilvántartásba összesen 7 személy került felvételre. A MOL¹⁰ a határidő lejárta előtt a sajtó megkeresésére adott válaszában megerősítette, hogy kérte az ITM előtt nyilvántartásba vételét.¹¹

20. A Kormány 2021. november 23-án nyújtotta be a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló T/17671. számú törvényjavaslatát.¹² A törvényjavaslat nem tartalmazta eredetileg az Árendeletek tartalmának törvényi szintre történő áthelyezésének javaslatát, annak a szövege a 2012. december 13-i egységes javaslatban került az Országgyűlés plénuma elé. A jelen beadvány kereteiben támadott, a törvényjavaslat egyszerű többségét igénylő 41-47. §§-ait az Országgyűlés 134 igen szavazattal, 2 nem szavazat ellenében, 1 tartózkodás mellett fogadta el.¹³ Az elfogadott törvényjavaslat 41-47. §§-ai a Magyar Közlöny 2021. évi 231. számában kerültek kihirdetésre 2021. december 17. napján. A Törvény 104. § (1) bekezdése alapján a Törvény 41-47. §§-ai 2022. január 1-jén léptek hatályba.

21. Tartalmát tekintve a Törvény az Árendeletekkel azonos tartalmú szabályozást hozott létre. Az elfogadott törvényhez írt általános indokolás azt emeli ki, hogy:

⁹ Indítványozó ezen a ponton rögzíti, hogy a 84/2022. (III. 5.) kormányrendelettel elérhetővé vált átmeneti támogatás nem alkalmas az értékesítésre szánt üzemanyag-készletek pótlására, a kényszerű gazdasági helyzet (beszállító megváltozása), a forgalom-és bevételkiesés fedezetére. Külön kiemelandó, hogy a támogatás összege nem tudja kompenzálni a támogatott Indítványozó működési költségeit sem, így az a vállalkozáshoz való jog és a tulajdonhoz való jog korlátozása, valamint a kisajátításterüli intézkedés megvalósulása szempontjából semmilyen módon nem tekinthető „kártalanításnak”.

¹⁰ MOL Nyrt., MOL Magyar Olaj-és Gázipari Nyilvánosan Működő Részvénytársaság, Cg.01-10-041683, székhely: 1117 Budapest, Október huszonharmadika utca 18. (a továbbiakban: MOL)

¹¹ <https://444.hu/2021/11/17/a-mol-jelentkezett-a-kormany-felhivasara-szivesen-atvennek-a-benzinkutakat>

¹² <https://www.parlament.hu/irom41/17671/17671.pdf>

¹³ https://www.parlament.hu/web/guest/nyitolas?p_p.id=hu_parlament cms pair portlet PairProxy INSTANCE iBWcfkbPabw9&p_p.lifecycle=1&p_p.state=maximized&p_p.mode=view&p_auth=HXGmBxQQ&hu.parlament.cms.pair.portlet.PairProxy.INSTANCE.iBWcfkbPabw9.pair.Action=%2Finternet%2Fcpql%2Ffogy.napl.o.naplo.fadar%3Fp.ckl%3D41%26p.uln%3D231%26p.felsz%3D70%26p.szoveg%3D%26p.felszig%3D70

„A jogbiztonság követelménye megkívánja, hogy a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnése és a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályvesztése ne történjen meg annak hiányában, hogy megfelelő átmeneti rendelkezések megalkotásra kerülnének.”

22. A végső előterjesztői indokolás a Törvény 41-47. §§-aihoz a következőket fogalmazta meg:

„Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvénytől eltérő rendelkezések megállapításának célja, hogy az energiaárváltság kezelése és a végfogyasztók védelme érdekében hatóságilag maximálja a motorbenzín és a dízelgázolaj kiskereskedelmi árát. A Kormány az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 624/2021. (XI. 11.) Korm. rendelet alapján 2021. november 11. napján döntött arról, hogy az MSZ-EN 228 jelű szabványban meghatározott ESZ-95-ös minőségi fokozatú motorbenzín, amely nem teljesíti az ESZ-98-as fokozat minőségi követelményi szintjét, és az MSZ-EN 590 jelű szabványban meghatározott 2710 20 11 KN-kódú dízelgázolaj legmagasabb kiskereskedelmi bruttó ára 480 forint literenként 2021. november 15. napjától számítva 3 hónapon keresztül. Ezen három hónap alatt alkalmazandó az üzemanyagok hatósági áras forgalmazására vonatkozó részletes szabályokról szóló 626/2021. (XI. 13.) Korm. rendelet szabályai, amely a hatósági ár betartását hivatott biztosítani.”

23. Egyértelmű az indoklásból, hogy a Törvény megalkotására kodifikációs technikai okokból került sor. Nem történt változás az Árrendeletekhez képest a 2021. december 31. napján hatályos, aznap hatályukat veszítő Árrendeletek és a 2022. január 1-jén hatályba lépő Törvény vonatkozó rendelkezései között. Emiatt a jogszabályok között tartalmi azonosság fedezhető fel, azzal, hogy a Törvény 2022. február 15. napjáig írja elő az MSZ-EN 228 jelű szabványban meghatározott ESZ-95-ös minőségi fokozatú motorbenzín és az MSZ-EN 590 jelű szabványban meghatározott 2710 20 11 KN-kódú dízelgázolaj legmagasabb kiskereskedelmi bruttó, 480 forint literenként vett árat [l. Törvény 41. § (1) bekezdés].

24. A Törvény 42. § (1) bekezdése hivatkozást tartalmaz az Árrendelet2-re, fenntartva a továbbiakban is az ITM üzemeltetés átvételére kijelölés tartalmazó hatás-és jogkörét. A Törvény – az Árrendelet2-vel egyezően – az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (Ártörvény) 16. §-ától történő eltérést állapít meg [l. Törvény 44. §, jogszabályi áthivatkozás útján l. Törvény 45. §, 46. §, és 47. §]. Így az előbbiekben jelzett hatósági jogkörök gyakorlása folyamatos volt, az üzemszünet bejelentésére változatlan formában és feltételek mellett van lehetősége az üzemeltetés felfüggesztésére kényszerített személyeknek, azonos eljárásrend vonatkozik mind a jogsértés észlelése esetén, mind az ITM kijelölésről szóló határozata következményeként. A hatáskörök gyakorlásának folyamatosságát támasztja alá egyebekben a P/5. szám alatt csatolt, közérdekű adatigénylésekre adott válaszai az ITM-nek és a NAV-nak.

25. A miniszterelnök 2022. február 12-én jelentette be, hogy az üzemanyagok árának 480 forintos szinten történő befagyasztását további három hónappal meghosszabbítja a Kormány. A Kormány a Törvény alkalmazhatóságát, a veszélyhelyzeti különleges jogrendi felhatalmazáson keresztül 2022. május 15. napjáig hosszabbította meg a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 39/2022. (II. 13.) Korm.rendelettel (Veszélyhelyzeti kormányrendelet1).

26. Veszélyhelyzeti kormányrendeletek születtek a lemagasabb, beszállító által alkalmazható nagykereskedelmi ár 480 Ft-ban rögzítéséről (57/2022. (II. 28.) Kormányrendelet). A Veszélyhelyzeti kormányrendelet2 többek között előírta, hogy a beszállító üzemanyag-kiskereskedővel, így Indítványozóval sem tagadhatja meg a szerződéskötést [1. § (4) bek.], de a Veszélyhelyzeti kormányrendelet2 hatálybalépésekor fennálló nagykereskedő-kiskereskedő közötti jogviszonyokban szerződési egyensúlyt teremtő jogszabályokat (pl. kiskereskedőre egyoldalúan aránytalan szerződési feltételek kizárása) nem írt elő. A Veszélyhelyzeti kormányrendelet2 eltérést állapított meg a Törvénytől, és eltörölte a kereskedelemért felelős miniszternek a mérlegelési jogkörét a kijelölésről szóló döntés (a kisajátításszerű intézkedésre vezető döntés meghozatalában). A Veszélyhelyzeti kormányrendelet2 alkalmazásával a miniszternek a kijelölésről döntenie kell [5. §]. A rendelet alkalmazását a Kormány 2022. május 15-ig írta elő, kihirdetést követő kellő felkészülési időt nélkülöző, azonnali jogkövetést várva el a rendelet címzettjeitől, így Indítványozótól is.

27. A 94/2022. (III. 10.) Kormányrendelet bevezette a differenciált áron (hatósági és nem hatósági) áron történő kereskedelmet. Indítványozó rendelkezik olyan nagynyomású kútoszloppal, mint amelyre a Veszélyhelyzeti kormányrendelet3 rendelkezéseket tartalmaz („*legalább 80 liter/perc átfolyási (töltési) sebességű kútfej*”, 1. § (1) bek.). A Kormány a rendelettel kellő felkészülési idő biztosítása nélkül módosította az értékesítés feltételeit, hátrányos helyzetet teremtve az azonos tömegű járműveket vezető személyek között a járművek rendszáma alapján. Egy példával szemléltetve egy külföldi rendszámú, 3,5 tonna össztömegű tehergépkocsit vezető magasabb áron tudott Indítványozó nagynyomású kútfejeiről üzemanyagot vásárolni, holott azonos össztömegű, de magyar rendszámú gépjárművet vezető személy a rögzített, 480 Ft-os áron tudott üzemanyaghoz jutni. Mind az informatikai átállás (kasszarendszer) 1 éjszaka alatti megvalósítása a kellő felkészülési idő miatt, mind a nagynyomású kútfejekhez szükséges üzemanyagmennyiség beszerzése jogi kötelezettség ellenére is megvalósíthatatlan volt.

28. Indítványozó tulajdonában lévő benzinkútnak az üzemeltetését Indítványozó családja látja el évtizedek óta. Indítványozó és édesanyja a COVID-19 járvány miatti visszaeséseket, az üzemeltetési nehézségeket költségek átrendezésével orvosolta 2021 őszéig. Erre az időpontra a vál-

lalkozás tartalékokkal még nem rendelkezett. A hatósági áron történő kereskedelem bevezetésétől a vállalkozás ismét veszteséget generált, állandó (elsősorban mezőgazdasági szektorban működő) partnereket veszített el a konkurens MOL javára. A MOL ezentúl Indítványozó édesanyja vállalkozásának beszállítója lett, miután az addig évekig a benzinkútra beszállító cég az Árrendeletek, a Törvény és a Veszélyhelyzeti kormányrendeletekre tekintettel felfüggesztette a beszállításra vonatkozó szerződés teljesítését. A MOL-lal kötött szerződés kifejezetten előnytelen volt a benzinkút működésére, a szállítási költségek duplájával járt, mely elleni védelmet a Kormány nem biztosította, és azt nem is kompenzálja. Az évtizedek óta működtetett benzinkút elvesztésétől való félelem, az állandó bizonytalanság megviselték lelkileg Indítványozó édesanyját, aki tragikus hirtelenséggel hunyt el. A családi vállalkozást és a benzinkút üzemeltetését Indítványozó folytatja a P/3. sz. csatolt mellékletek tanúsága szerint, aki ezúton is szeretné kifejezni, hogy a Kormány magyar tulajdonban lévő, a helyi közösségeket kiszolgáló kisvállalkozások gazdasági ellehetetlenítését valósította meg. Nem csoda tehát az, hogy magyar családanyak-és apák egészségük megromlik, amikor az állam a jogalkotás eszközével kényszergazdálkodásba szorítja őket, veszélyeztetve életük eredményét, a megélhetésük forrását.

29. A Kormány a 2022. április 28-án kihirdetett 162/2022. (IV. 28.) Kormányrendeletének 3. § és 4. §-ával a hatósági üzemanyag-kereskedelemre vonatkozó összes jogszabály alkalmazását 2022. július 1.-jéig írta elő. A 186/2022. (V. 26.) Kormányrendelettel a Kormány új differenciált áron történő értékesítési szabályokat vezetett be, előírva azt, hogy többek között Indítványozó milyen feltételek mellett értékesíthet 480 Ft-on hatósági áras üzemanyagot. Bár a külpolitikáért felelős miniszter rendelet alkotására kapott felhatalmazást, megállapítva a hatósági árhoz való hozzáférés kapcsán egy bizonyos viszonyosságot egy külföldi állammal, ilyen tartalmú rendelet a beadvány előterjesztésének napjáig nem született. Körülbelül 2 hónapos késéssel jutott el a Kormányhoz az, hogy technikai akadályai is lehetnek a kereskedelemnek, azaz, hogy Indítványozó és kereskedőtársai nem tudnak legjobb szándékuk ellenére sem megfelelni a hatósági áron történő értékesítés felkészülési idő biztosítása nélkül változó feltételeinek. A tulajdonelvonó hatású miniszteri döntésre továbbra is a kereskedelemért felelős miniszter a kijelölt miniszter, mely tárca jelen panasz benyújtásakor az agrárminiszter feladat-és hatáskörébe tartozik (182/2022. (V. 24.) Korm.rendelet 54. § 12. pontja).

30. A veszélyhelyzet 2022. május 31. napján történt megszűnését megelőzően – élve a 2022. május 24-én kihirdetett, az Alaptörvény tizedik módosítása 1. cikkében meghatározott veszélyhelyzet kihirdetésére vezető körülmény fennállására – ismételten, veszélyhelyzeti jogalkotóként eljárva terjesztette ki a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályát 2022. június 1-jét követő időszakra a Kormány a 190/2022. (V. 26.) kormányrendelettel [1. § (2) bekezdés 18., 19. és

25. pontok]. A 203/2022. (VI. 8.) kormányrendelet a Kormány meghosszabbította a Veszélyhelyzeti kormányrendeletek^{1,2} és 3 hatályát a 2022. évi VI. törvény hatályvesztéséig (2022. november 1-jéig).

III. A Veszélyhelyzeti Kormányrendeletek ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a jogbiztonság elvéből fakadó a kellő felkészülési idő követelményével, a (veszélyhelyzeti) jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmával és azok az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből levezetett szerződési szabadság alaptörvény-ellenes korlátozását valósítják meg

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

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

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

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

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

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

37. Az Alkotmánybíróság több ízben állapította már meg azt, hogy a jogalkotó egyes aktsaival joggal való visszaélést követett el. Ilyen volt például az 55/1993. (X. 15.) AB határozat, vagy az

125/2008. (X.17) AB határozat. Fontos hangsúlyozni, hogy ezekben az ügyekben az Alkotmánybíróság önkormányzati rendeletek alkotmányosságát vizsgálta, de az ezekben a határozatokban lefektetett tételek magasabb szintű jogszabályok megalkotása tekintetében is alkalmazandóak. Az AB a fenti határozataiban részletesen foglalkozott a jogalkotó szerveknek a jogalkotás során tanúsított jogellenes magatartásával. Az AB kimondta: annak ellenére, hogy adott esetben egy norma tartalmilag vagy formailag nem „hibás”, lehet jogellenes akkor, ha a jogalkotó visszaél a reá testált hatalommal, és – az Alkotmánybíróság által megállapítottan – rendeltetésellenesen gyakorolja jogalkotói hatalmát. A jogalkotás intézményének rendeltetésellenes gyakorlása tehát megvalósítja az alkotmányellenességet, és ily módon a jogellenességi elem ilyen esetben tetten érhető. Amennyiben a megalkotott norma ráadásul még az Alkotmánybíróság által megállapítottan alkotmányellenes is, a rendeltetésellenes joggyakorlás még súlyosabban kell, hogy a latba essen.

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

39. Hivatkozva az akkor 20 éve töretlen alkotmánybírósági gyakorlatra, az Alkotmánybíróság megismételte: „A piacgazdaság alapvető létformája a verseny. A piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme.” [19/1991. (IV.23.) AB határozat, ABH 1991, 401, 402.] Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése által védettnek tekinti a vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltételeként a szerződési szabadságot (3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]; 18/2021. (V. 27.) AB határozat, Indokolás [100]).

40. Az Alkotmánybíróság legutóbb a IV/787/2020. sz. ügyben, utalva a 3298/2014. (XI. 11.) AB határozatára állapította meg, hogy „a jogalkotói beavatkozás feltételei akkor állnak fenn, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt észszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegegy a normális változás kockázatán.” Utalva a 33/2015. (XII. 3.) AB határozatra, „a lényeges körülményváltozásnak társadalmi méretű [kell, hogy] legyen,

vagyis a szerződések nagy tömegét [kell, hogy] érintse” (IV/787/2020. sz. ügyben, 2022. március 8. napján kelt AB határozat, Indokolás [61]).

- *A fenti elvek jelen ügyre történő alkalmazása.*

41. Az üzemanyag-kiskereskedelmi tevékenység egy rendkívül komplex és tőkeigényes gazdasági tevékenység. Többnyire hosszú távú befektetés egy benzinkút üzemeltetése, hosszú távra szóló finanszírozási és üzleti tervek alapján van eltervezve a magas induló költségek melletti tevékenység folytatása. Emellett határozatlan időre szóló engedélyek birtokában végezhető tevékenység, mely közül az egyik legfontosabb a működési engedély (kereskedelmi szakigazgatás), és a jövedéki termék kereskedelmére kiadott engedély (NAV). Jelentősége van tehát annak, hogy a támadott szabályozás, amely az egész működést, a benzinkutak veszteségességét hozták – milyen idővel, milyen az *Indítványozó* számára biztosított előreláthatóság mellett kerültek megalkotásra.

42. *Indítványozó* hivatkozik arra, hogy a miniszterelnök 2021. október 25-i parlamenti felszólalásában a hatósági árak bevezetését drasztikus lépésnek tartotta. Ezzel szemben 2021. november 12-én Facebook videón keresztül jelentette be a miniszterelnök az üzemanyagárak maximalizálását. A háromhónapos (ideiglenes) hatósági áron történő kereskedelemnek a Kormány mindössze négy jogszabállyal, négy veszélyhelyzeti kormányrendelettel hosszabbította meg a hatályát, melynek jelenleg két végnapja ismert: a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet*⁸ 1.-2. §-ai által rögzített 2022. október 1.-je, és a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet*⁷ 1. § (1) bekezdésére -és a 2022. évi VI. törvény 8. §-ára tekintettel- 2022. november 1.-je.

43. A *Veszélyhelyzeti kormányrendeletek* nem értelmezhetik a *Törvény* rendelkezései nélkül, mely az üzemanyag-kiskereskedelem anyagi jogi kereteit határozza meg, és melytől a *Veszélyhelyzeti kormányrendeleteket* eltéréseket állapítanak meg annak időbeli hatályára és tartalmára nézve. Mindezért az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a *Törvény* szerződések nagy tömegét érinti. Egyrészt a kiskereskedő-a végső fogyasztók közötti relációban az egyedi üzemanyag-értékesítés (adásvételi szerződésekre) hatnak ki azzal, hogy a kiskereskedőnek biztosított ármegállapítás jogát nem biztosítja az Állam. Ugyanis 2021. november 15.-től folyamatosan (idestova 8 hónapja) a 95-ös benzinre és dízelgázolajra hatósági ár került megállapításra (hatósági ármaximálás): *Indítványozó*tól azonnal elvonta a jogalkotó a kiskereskedelmi ár meghatározásának jogát. *Indítványozó* ún. fehérkutat üzemeltet, azaz nem rendelkezik az üzemanyag-kiskereskedelmi piacon piacvezetőnek számító (Mol, Shell, OMV) társaságokkal érvényes pl. *franchise* megállapodással. *Indítványozó* épp azzal az árstratégiával működik, hogy a kiskereskedelmi piacon nagyobb piaci részesedést élvezőkkel szemben alacsonyabb árat húzzon

meg, ezzel ügyfélkört maximalizálva. A kereskedőnek biztosított az árpolitika saját hatáskörben történő meghatározása, az ő kockázata az, hogy milyen árpolitikát alkalmaz. A jogalkotói beavatkozás azonnal megvalósult: egyik napról a másikra eltűnt a szabad ármeghatározás joga. A felek közötti lényeges elemek szerződési akaratuk szerinti meghatározása a *szerződési szabadság* alapvető eleme: *Indítványozó* kvázi azonnal elveszítette a szerződési akarat kialakításának szabadságát, és a saját üzemeltetésű üzemanyagotöltő állomásán ezen akaratának megfelelő jelzésének jogát a potenciális vevői körének. Ezzel pedig éppen az egyedi (végső fogyasztókkal kötött ill. kötendő) adásvételi szerződések lényeges tartalmába (az üzemanyag vételárába) avatkozott be, ezzel kiüresítve a diszpozitivitás elvét, a *szerződési szabadság* alapkövetelményét.

44. *Indítványozó* kéri a t. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 2, 3, és 5-tel, valamint a *Törvény* 41. §-47. §-ai időbeli hatályát kiterjesztő *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 1, 4., 6, 7 és 8-on keresztül a jogalkotó (Kormány) az üzemanyag-kiskereskedelmi piacon a gazdasági verseny kibontakoztatását *kellő felkészülési idő* nélkül megszüntette, mely **gazdasági verseny kibontakozásának alapját képező szerződések tartalmának szabad meghatározását (adásvételi szerződések vételár kialakítását) észszerű indokokat nélkülöző módon vonta el, mely miatt a támadott jogszabályhelyek sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését az Alaptörvény B) cikkel összefüggésben.**

45. *Indítványozó* álláspontja szerint a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 2 1. § (4) bekezdése, valamint a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 3 1. § (5) bekezdése észszerűtlenül korlátozza *Indítványozó* és a beszállítója közötti jogviszonyt. Míg a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 2 rögzítette a legmagasabb bruttó nagykereskedelmi árát a hatósági áron értékesítendő üzemanyagfajtáknak, azt az *Árrendeletekre* és a *Törvényre* tekintet nélkül tette, tehát úgy, hogy egyúttal nem emelte az *Indítványozó* által kiskereskedelmi forgalomban értékesítendő üzemanyagok fogyasztói árát. Ez pedig azzal járt, hogy 2022. február 28-ától minden kiskereskedő – így *Indítványozó* is – ki van téve annak, hogy a beszállítója a korábbi értékesítési és szállítási szerződését felmondja, ugyanis felmondási tilalom a jogszabály szövegéből nem állapítható meg. Megállapítható azonban az, hogy a nagykereskedő *Indítványozó* ajánlatára szerződéskötési kötelezettséggel tartozik a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 2 1. § (4) bekezdésére is tekintettel. Illuzórikus és a valós piaci gyakorlattal ellentétes lenne, ha azt hinnénk, hogy a kiskereskedők – mind *Indítványozó* is – egyenlő pozícióban van a nagykereskedő beszállítóval. Az, hogy 2022. február 28-ától a nagykereskedő-kiskereskedő között fennálló jogviszonyokban mindössze szerződéskötési kötelezettséget állapított meg, de a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 3-mal minden, a kiskereskedelemről *Indítványozót* megillető nyereségnek a megfizetésére kötelezte őt, olyan súlyosan beavatkozott az *Indítványozó* és a korábbi nagykereskedője közötti viszonyba, hogy a jogalkotó elriasztotta a nagykereskedőt az üzemanyagok további

behozatalától, így a szerződés szerű teljesítéstől. A szerződési szabadság korlátozásának minimálisan az észszerűség próbáját kell kiállnia. Hogyan lehet észszerű egy olyan intézkedés, amely nem tartalmaz garanciát arra a kiskereskedőre nézve, aki járulékos veszteséggént elveszíti évtizedek óta partner beszállítóját? Észszerű a profitorientáltan működő üzemanyagkereskedelmi piacon (nagy- és kiskereskedelmi piacon) egyaránt az egyes szereplők közötti jogviszonyokra vonatkozó szerződésekbe úgy beavatkozni, hogy a kereskedők árres nélküli, kvázi non-profit működésre legyenek kötelezettek? **Indítványozó álláspontja szerint a jogalkotó észszerű okokkal alá nem támasztotta, hogy őt be egy kényszerűen veszteséges működésbe és vonja el tőle a gazdasági verseny kibontakozásához elengedhetetlen saját árresrel való szerződések létrehozását, mely észszerűtlen korlátozása Indítványozó szerződési szabadságának sérti az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését az Alaptörvény B) cikkel összefüggésben.**

46. 2022. január 1-jétől a *Törvény* írja elő a hatósági ár elrendelését és a hatósági ár melletti forgalmazás részletes szabályait tartalmazó veszélyhelyzeti kormányrendeletek megsértésének potenciális jogkövetkezményeit: a NAV hatósági ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségét, a NAV-nak az akár 3 millió Ft bírság kiszabására vonatkozó hatáskörét (más esetekben 6-15 millió Ft közötti bírság kiszabására vonatkozó lehetőségét). A NAV hatáskört kapott arra, hogy ismételt jogsértés megállapítása mellett 1 nap-fél év időtartamban hozzon üzemeltetési jogtól való eltiltó határozatot a jogsértővel szemben, mely akár bírságolás mellett is alkalmazásra találhatott. A *Törvény* az üzemeltetéstől történő ideiglenes tiltás kapcsán bejelentési és értesítési kötelezettséget állapít meg, előírja kötelezően a kereskedelemért felelős miniszter számára, hogy a helyettesítés miatt jelöljön ki nyilvántartott szolgálatot, aki maga a miniszter döntésén keresztül a *Törvény* a tulajdonosi rendelkezésbe történő leg súlyosabb beavatkozást valósíthat meg.

47. A fentiekkel azonos módon sérti az Alaptörvény B) cikkből (1) bekezdésből fakadó kellő felkészülési idő követelményét a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet*³, mely járművek és azok rendszámát kibocsátó országok szerint differenciált üzemanyagáron való értékesítési kötelezettséget ró az üzemanyagkereskedelmi tevékenységet végzőkre [1. § (1)-(4) bek.]. Teszi ezt úgy, hogy rendelkezik a NAV ellenőrzési hatásköréről [2. § (1) bek.], valamint „*a kormányrendelet szerinti kötelezettségek megsértése*” esetére 6 millió Ft-tól 15 millió Ft-ig terjedő bírságot szab ki [2. § (2) bek.]. A szab ki, mint kategorikus norma nem enged mérlegelést a NAV számára, objektív szankcióként sújt a differenciált árazást nem követő benzinkút-tulajdonosokra.

48. A kormányfő 2022. február 12. napján jelentette be, hogy „*a benzinár-stop 3 hónappal meghosszabbodik*”. A Kormány – veszélyhelyzeti jogalkotói jogkörében eljárva másnap, 2022. február 13-án kihirdette 39/2022. (II. 13.) Kormányrendeletet (*Veszélyhelyzeti kormányrendelet*¹). A

kiskereskedelmi működést tovább nehezítő szabályokat megállapító jogszabályokat a következő táblázat foglalja össze:

<u>Támadott jogszabály megnevezése</u>	Hatályba lépésének napja (jogszabályhellyel) Felkészülési idő mértéke
a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 39/2022. (II. 13.) Korm.rendelet (<i>Veszélyhelyzeti Kormányrendelet1</i>)	2022. február 15. [<i>Veszélyhelyzeti Kormányrendelet1</i> 2. § (1) bek.] kevesebb, mint 30 óra
a hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 57/2022. (II. 28.) Korm.rendelet (<i>Veszélyhelyzeti Kormányrendelet2</i>)	2022. február 28. 13:00 [<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet2</i> 7. § (1) bek.] 59 perc felkészülési idő volt biztosítva
a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet (<i>Veszélyhelyzeti Kormányrendelet3</i>)	2022. március 10. 22:00 [<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet3</i> 3. § (1) bek.] 8 perc felkészülési idő volt biztosítva
az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm.rendelet (<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet4</i>) 3. § és 4. §	kihirdetést követő nap - 2022. április 29. 3 óra 35 perc felkészülési idő biztosítva
a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet módosításáról szóló 186/2022. (V. 26.) Korm.rendelet (<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet5</i>)	kihirdetését követő nap - 2022. május 27. 2 perc 15 másodperc (!) felkészülési idő biztosítva
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 18., 19. és 25. pontjai (<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet6</i>)	2022. június 1-je 3 nap felkészülési idő biztosítva
a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm.rendelet (<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet7</i>) 1. § (1) bek. 19., 20. és 26. pontjai	2022. június 8. 22:00 [<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet7</i> 2. § (1) bek.] 1 óra 30 perc felkészülési idő biztosítva
a hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 213/2022. (VI. 17.) Korm.rendelet (<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet8</i>)	2022. június 18. [<i>Veszélyhelyzeti kormányrendelet8</i> 4. §] 3 óra 45 perc felkészülési idő biztosítva

49. *Indítványozó* szerint súlyosan sérti a *jogbiztonság követelményét* az, ha az „ideiglenes” jelleggel bevezetett hatósági ármaximálás kapcsán az ideiglenes idő lejártát követő 2 napon belül kell felkészülni további, a *Veszélyhelyzeti Kormányrendelet* 1. §-a által 2022. május 15. napjáig meghosszabbított hatósági áron történő értékesítésre. Ugyanez az álláspont hangsúlyosan igaz a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 4-re, mely további másfél hónappal hosszabbította meg a korlátozást, melyre mindössze 3 óra alatt kellett *Indítványozónak* felkészülnie. A táblázat tökéletesen visszaadja, hogy a Kormány a *jogbiztonság, az előreláthatóság és a kiszámíthatóság követelményét* sértve alkotta a kormányrendeleteit, mely azonnali (rapid) jogalkotás súlyosan sérti a *kellő felkészülési időre* vonatkozó alkotmányos követelményt [Alaptörvény B) cikk (1) bek.].

50. *Indítványozó* álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak kell kijelölnie azokat a kereteket, amin belül kell a jogalkotónak (jelen esetben a Törvénytől eltérést megállapító Kormánynak) mozognia, amikor veszélyhelyzeti jogalkotóként jár el. A jogbiztonság követelménye akkor érvényesülhetett volna, ha a Törvény 47. § (2) bekezdésében előírt „2022. február 15.” alkalmazási időpont végét jelző napot a Kormány előterjesztésére az Országgyűlés az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti törvényhozói hatáskörében módosítja, egy módosító törvény elfogadása útján, ezzel biztosítva a törvényalkotási eljárás garanciáit, a parlamenti ellenőrzési funkcióját a végrehajtó hatalom működése felett.

51. A *Veszélyhelyzeti kormányrendeletek kellő felkészülési időt* abszolúte kizárva kerültek elfogadásra. *Indítványozó* nem tud meggyőződni arról, hogy a Kormány jogalkotási döntését milyen okok indokolják (a kormányrendeletekhez a Jat. nem írja elő előterjesztői indokolások alkotását). Hogyan lehetne előrelátni a további 3-4,5 vagy 6 hónapon át tartó veszteséges működést, ahhoz igazítani a kereskedelmi tevékenységet, ha a jogszabályok alkalmazására azok kihirdetésétől számított 1 órán belül (59 perc; 8 perc (!) és 2 perc (!!)) kell, hogy sor kerüljön általuk? ***Indítványozó magában a kellő felkészülési idő biztosításának elmulasztása miatt kéri a t. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Veszélyhelyzeti kormányrendeletek Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe való ütközését.***

52. Emellett *Indítványozó* hivatkozik arra, hogy a különleges jogrend alkalmazására okot adó körülmény nem más, mint „*az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány (a továbbiakban: koronavírus-világjárvány) következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása*”, melyet a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében, a 27/2021. (I. 29.) Korm.rendelet 1. §-ában, valamint az Országgyűlés a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 1. §-ával erősített meg. Álláspontunk szerint a jelen alkotmányjogi panasz keretében támadott *Veszélyhelyzeti kormányrendelet 1, 2, 3 és 4* nemhogy nem alkalmasak a fenti veszélyhelyzeti célok elérése, **ahhoz**

semmi közük nincsen. Ezen jogszabályok által előírt, az üzemanyag-kiskereskedelemre történő eltérő szabályok megállapítása semmilyen módon nem szolgálják a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítását, sem a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvását.

53. Indítványozzuk, hogy a t. Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény és az ellenében kifejtendő közegészségügyi természetű célok, valamint az üzemanyagár megállapítás/az üzemanyag-kiskereskedelem szabályai között nem áll fenn semmilyen összefüggés. A Kormány egyszerűen kényelmi szempontok alapján döntött ezen jogalkotási eszköz alkalmazása mellett.

54. Ha a Kormány a veszélyhelyzeti célokkal összefüggésben nem álló területet kíván szabályozni, az adott esetben az *Ártörvénytől* és a *Törvénytől* történő eltérést kíván megállapítani, azt a veszélyhelyzeti felhatalmazás álcája mögött alkotmányosan nem teheti meg. A veszélyhelyzetben megengedett, az általánosnál sokkal súlyosabb jogkorlátozások körét a lehető legszűkebben kell értelmezni. Ellenkező esetben a Kormány visszaélhet jogalkotói hatalma ezen aspektusával, miként azt tette jelen ügyben is. Az, hogy milyen témában alkothat veszélyhelyzeti normát a Kormány, a t. Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát igényli, és amennyiben kényszerítően nem következik az eset körülményeiből a veszélyhelyzeti normaalkotás lehetősége, úgy az nem nyilvánítható alkotmányossá. Az Alaptörvénnyel nem összeegyeztethető egy különleges jogrend általános gyakorlattá tétele – az nem jogállamok, hanem autoriter államok sajátossága. Minthogy Magyarország magát jogállamnak tartja, a t. Alkotmánybíróság sem asszisztálhat ilyen gyakorlathoz.

55. A veszélyhelyzeti körülmények által nem indokolt korlátozások szankcionálásra az Alkotmánybíróság rendelkezik jogkörrel: meg kell állapítani, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó események által nem indokolt területen állapít meg *Törvénytől* történő eltérést, akkor az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében biztosított jogkörét *rendeletetésellenesen használja*, ugyanis arra a veszélyhelyzet (a különleges jogrend, a kivételes állapot) nem biztosít a Kormány számára alkotmányos teret. A fentiek alapján kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg, hogy az a *Veszélyhelyzeti kormányrendeletek* sértik az Alaptörvény B) cikke alatti *jogállamiság elvét*, ugyanis azok az Alaptörvény 53. és 54. cikkeivel nem összeegyeztethetők, az *Ártörvénytől* és a *Törvénytől* való eltérést a Kormány *rendeletetésellenes joggyakorlás* útján írta elő.

IV. Alaptörvény XIII. cikk (1)-(2) bekezdéseinek, Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek, Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme

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

- *Az Alkotmánybíróság releváns gyakorlata*

57. Az alkotmányos tulajdonvédelem az állam számára kettős kötelezettséget jelent. Ezt a **481/B/1999. AB határozat** a következőképpen határozta meg: „[a]z állam egyfelől – az alkotmányos kivételek lehetőségétől eltekintve – **köteles tartózkodni a magán vagy jogi személyek tulajdonosi szférájába való behatolástól**, másfelől **köteles megteremteni azt a jogi környezetet, azt az intézményi garanciarendszert**, amely a tulajdonhoz való jogot diszkrimináció nélkül működőképesé teszi.” (ABH 2002, 998, 1002.)

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

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

60. Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó következetes gyakorlata {lásd: a 3051/2016. (III. 22.) AB határozatot, Indokolás [20]–[21]} értelmében az

Alaptörvény XIII. 2.cikke alapvetően »**két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot.** Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen« {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.

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

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

63. A **kisajátítás** az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonhoz való jog **legsúlyosabb közhatalmi korlátozásaként**, illetve a tulajdon közjogi megterheléseként jelent meg {összefoglalóan lásd például: 34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [33]}.

64. Az Alkotmánybíróság a 3125/2015. (VII. 9.) AB határozatában (Indokolás [29]) – idézve a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának alábbi megállapításait – megerősítette arra vonatkozó korábbi következetes gyakorlatát is, hogy „a kisajátítás a tulajdon közjogi megterhelésének az a szélső esete, amikor a teherviselés alkotmányossága elismerésre kerül, és emellett legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítésére kerül sor, valamint hogy az állagelvonás ellen az Alkotmány nem ad feltétlen védelmet. A tulajdonhoz való alkotmányos jog védelme kapcsán ezért az a kérdés, **milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért.** Az Alkotmánybíróság emellett megállapította azt is, hogy bizonyos esetekben a tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti a kisajátításhoz hasonló védelmet. (ABH 1993, 369, 379–381.)”.

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

66. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a **tisztességes hatósági eljáráshoz való jog** az eljárás egészének minőségére vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában úgy határozta meg a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog lényegét, hogy az: „olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes” (6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.; megerősítve 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [27]).

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

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

69. Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozatában állást foglalt a jogorvoslathoz való jog és a bírósághoz fordulás jogának egymáshoz való viszonyával kapcsolatban is. E határozatában megállapította, hogy „a jogorvoslathoz való jog nem azonos a bírósághoz fordulás jogával. Ez önmagában nézve kétségtelen, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog nem jelenti szükségképpen a bírósághoz fordulás jogának biztosítását, azaz nem feltétlenül kell biztosítani a bírói utat. [...] A jogorvoslat szükségképpeni eleme ugyanis annak hatékonysága, ez következik az Alkotmánybíróság több évtizedes – az Alaptörvény változatlan szabályozására tekintettel továbbra is irányadó – gyakorlatából és a nemzetközi egyezmények (különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére) által felállított követelményekből egyaránt (Indokolás [14]).

70. Az Alkotmánybíróság egyik döntésében úgy fogalmazott az **Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése** részét képező bírósághoz fordulás jogával kapcsolatban, hogy ennek van egy sajátos vetülete, „mégpedig az a rész, amelyik a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági felülvizsgálatakor érvényesül. Ezek szerint annak érdekében, hogy a közigazgatási bíráskodás ne csak formálisan létezzen, hanem érdemben működjön, a tisztességes bírósági eljárás részelemeként a törvényalkotónak olyan szabályokat szükséges lefektetnie, amelyek lehetővé teszik többek között azt, hogy az alperesként eljáró közigazgatási szerv mérlegelését a bíróság felülbírálja a jogszerűség szempontjából” (17/2018. (X. 10.) AB határozat., Indokolás [43]).

71. Ehhez azt is hozzátette a testület, hogy „[a] bírósághoz fordulás joga tehát általánosságban azt az elvárást támasztja a szabályozással szemben, hogy a **peresített igényekről érdemi döntést hozhasson az eljáró bíróság**. Ennek érdekében a jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben **az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat** arról, mi jogos és mi nem az. Az érintett alapjog célja tehát az eljárás minőségének a védelme. A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel” (17/2018. (X. 10.) AB határozat., Indokolás [47]).

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

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

- *A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre*

74. *Indítványozó*, mint egy bács-kiskun megyei üzemanyag-töltő-állomás tulajdonosa alkotmányos értelemben vett tulajdonnal rendelkezik. *Indítványozó*, mint gépjármű-üzemanyaggal kereskedő személy az üzemanyag nagykereskedelmi piacon működő vállalkozástól szerzi be a szabályozással érintett 95-ös benzin és dieselolaj üzemanyagokat. Kétségtelen, hogy az adásvétel útján polgári jogilag jogcímmel rendelkeznek. Az üzemanyag-készleten kívül több speciális ingó-és ingatlan elemmel rendelkezik (kezelőépület, olajraktár, földalatti üzemanyag-tartályok, védőtető, árjelző totemoszlop, nagynyomású pisztoly, kiskereskedelmi üzlet), melyek mind vagyoni értékkel bírnak, és az *Indítványozó* az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti alkotmányjogilag védett tulajdonának minősülnek.

75. Egyértelműen és közvetlenül korlátozza az üzemanyag-kiskereskedők tulajdonjogát az állam, amikor jogszabállyal hatósági árat (ármaximálást) alkalmaz [Törvény 41. §], amikor a hatósági áras – 95-ös benzin és dieselolaj – termékekre a jogalkotó jogszabállyal előírja a forgalmazási kötelezettséget [Törvény 42. § (1)-(2) bek.], amikor elvonja a kereskedőtől a nyitvatartási idő meghatározásának jogát [Törvény 43. § (6) bek.], amikor jogszabály által támasztott feltételek fennállása esetében üzemszünet-hirdetési kötelezettsége keletkezik az üzemeltetőnek [Törvény 42. § (3) bek.]. Ezek az anyagi jogi rendelkezések kiegészülnek azon tulajdonjogot korlátozó, annak elvonását lehetővé tevő rendelkezésekkel, amik előírják a tulajdonjog-korlátozás ellenőrzésének eljárásrendjét, az alkalmazható szankciókat (bírság, üzemeltetési jog elvonása) [Törvény 44-47. §§].

76. Különös korlátozási körülmények a korlátozás időbeli hatályának kiterjesztésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések [*Vészélyhelyzeti kormányrendelet1* 4, 6, 7, 8], a kijelölésről szóló döntés (tudomásszerzést követő 24 órán belüli) kötelezővé tétele a szakminiszter részére [*Vészélyhelyzeti kormányrendelet2* 5. §], a differenciált (nem hatósági és hatósági) áron történő kereskedelem részletszabályai [*Vészélyhelyzeti kormányrendelet3* 1. §; *Vészélyhelyzeti kormányrendelet* 5], a nagykereskedő részére különbözet-megtérítési kötelezettség [*Vészélyhelyzeti kormányrendelet3* 1. § (5)]

bek.]. Az időbeli hatály kiterjesztésén keresztül a Törvény anyagi és eljárási jogi természetű rendelkezései az eltérésekre tekintettel alkalmazandó, jelen beadvány előterjesztésének napja szerint hatályos jogszabályok alapján legkésőbb 2022. október 1-jéig.

77. Az üzemeltető, aki kényszerűségi helyzetben jelent üzemszünetet és az az üzemeltető, akinél ismételt jogsértést tapasztalva a Nemzeti Adó-és Vámhivatal jelenti a kereskedelemért felelős miniszternek az üzemeltetésből való kizárását, bár a helyzet más körülmények fennállása miatt következik be, de a miniszter értesítésével rájuk azonos jogkövetkezmények alkalmazhatók. Az üzemanyagtöltő-állomás vonatkozásában kijelöléssel egy új üzemeltetőt jogosít a miniszter az üzemeltetői jogok gyakorlásával, egyedi, bíróság előtt meg nem támadható döntésében. A korábbi üzemeltető átadási kötelezettséggel tartozik az érintett üzemanyagtöltő állomás épülete és tárgyi eszközei, a saját áru-és üzemanyagkészlet vonatkozásában [Törvény 47. § (2) bek.]. A korábbi üzemeltető sem az üzemszünet alatt, sem az átadást követően egyéb kereskedelmi tevékenységet az üzemanyagtöltő állomáson nem folytathat [Törvény 43. § (4) bek., 47. § (2) bek.].

78. Az Alaptörvény XIII. cikke két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen. Az ismertetett jogszabályi környezet kártalanításszerű intézkedés meghozatalára jogosítja a minisztert. Azonosítható tehát olyan mozzanat, amivel az *Indítványozó* potenciálisan az üzemeltetési jog átadására kötelezettséget előíró egyedi döntéssel rákényszerül arra, hogy átadja a kijelölt üzemanyagtöltő-állomás üzemeltetőjének az üzemanyagtöltő-állomás egészét (annak üzemanyag-, egyéb árukészletet is ideértve). *Indítványozó* tulajdona tehát állami intézkedéssel – a szakminiszter döntése erejénél fogva – elvonható. *Indítványozó*, mint benzinkút üzemeltető tulajdonos annak a tűrésére lesz kötelesek tehát, hogy addigi tulajdona a közhatalmi aktus folytán más személy tulajdonába kerüljön {3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [20]}.

79. *Indítványozó* egy olyan személyi körbe tartozik, amely folyamatosan fenyegetett helyzetben van: kisvállalkozó kiskereskedő tulajdonosok az Állam gazdasági életbe történő súlyos beavatkozása révén a gazdasági szükségszerűségből történő üzembeszüntetésre fognak kényszerülni. **Minél hosszabb ideig állnak fenn az egyre súlyosabb veszteséges helyzetre vezető üzemanyag-kereskedelmi viszonyok, annál valószínűbb a Törvény 46. § (2) bekezdésének a Veszélyhelyzeti kormányrendelet 2 5. §-ével módosított tartalommal történő alkalmazása, a kisajátításszerű intézkedés meghozatala és *Indítványozó* tulajdonjogának részben vagy egészben történő elvonása.** Az Alkotmánybíróságot ezért kérjük, hogy a IV. fejezet alatti panaszleletet az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján bírálja el, ugyanis a jogszabályhelyek alkalmazására *Indítványozó* esetében fog sor kerülni, azok alkalmazásának veszélye reálisan és ténylegesen fennáll, ugyanis *Indítványozó* gazdálkodási nehézségek között, fizetéseképtelenségi helyzet közelében van. Hivatkozással a

kivételesség követelménye kapcsán a 15/2020. (VII. 8.) AB határozatban foglaltakra, az aktuális érintettség egy szűk „jövőbeni” (a benyújtás pillanatában még „potenciális”) érintettségre hivatkozást tesz lehetővé: az indítvány **elbírálásakor** fennálló érintettséget kivételesen elfogadja az „aktuális érintettség” esetén {15/2020. (VII. 8.) AB határozat, Indokolás [35]; 3002/2015. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [12]}.

80. Szükséges a támadott jogszabályhelyek alkotmányossági vizsgálata, ugyanis a *Törvény* alkalmazhatósága akár különleges jogrenden belüli és azon kívüli olyan szankciós eszközön keresztül történik, mely alkotmányjogi szempontból az Engel-kritériumoknak megfelel: az üzemanyag-töltő-állomás üzemeltetési, és kereskedelmi kötelezettséget sértőt, vagy annak meg nem felelő kiskereskedőkre alkalmazzák, melynek kettős célja van: egyrészt az elkövetett jövedéki termékkel való kereskedelmi tevékenységet szankcionálja (represszív jelleg), másrészt a jövőbeli jogsértések megelőzésére alkalmazott eszköz. Kiemelten fontos, hogy nem csak az aktív (pl. hatósági ár fölött értékesítő kereskedők sújthatók) bírsággal, és nem csak tőlük vonható meg a tulajdon tárgya: attól is elvonható, aki az üzemeltetési kötelezettségnek bármilyen önhibájára tekintet nélkül nem tud eleget tenni: az üzemanyag-forgalmazó *Indítványozó* sújtható tehát akár forgalmazási mulasztása (akár rajta kívül álló készlethiányos helyzete ellenére is) egy tulajdontárgyat tőle elvonó döntéssel mind a jelenben, mind a jövőben. Kiemelten fontos, hogy egy egyéni vállalkozás/egy gazdasági társaság működéséhez elengedhetetlen létesítmények elvonásával annak fizetéseképtelenségét, *Indítványozó* megszűnését idézheti elő a kereskedelemért felelős miniszteri döntés, ami mindenképpen szükségessé teszi, hogy maga a jogintézmény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát az Alkotmánybíróság elvégezze.

81. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*tulajdont kisajátítási csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet*”. Álláspontunk szerint kisajátításszerű intézkedés esetén a fenti feltételek fennállását kell az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tenni. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság az 5/2021. (II. 9.) AB határozat által megállapított, a „*tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozó jogok szélesebb tárházát*” - korábbi gyakorlatával ellentétes módon - a tényleges és teljes tulajdonelvonással járó kisajátításokra redukálja.

82. *Indítványozó* mindenekelőtt rá kíván mutatni, hogy a kisajátítás, mint a tulajdonhoz való jog legsúlyosabb korlátozása, mely a tulajdon tárgyának teljes elvonásával jár, az állandó rendesbíróági és alkotmánybíróági gyakorlat szerint is a legsúlyosabb közjogi beavatkozások közé tartozik. Az agrárminiszter más üzemanyag-töltő-állomás kijelöléséről szóló döntés meghozatalára vonatkozó jogköréből hozott egyedi döntése úgy tekinthető, hogy az – bár döntéshozatalra való felhatalmazást nem a *kisajátításról* szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kstv.) és végrehajtási rendeleteiből nyeri – az

a kisajátításhoz hasonló, ha azt a kisajátítás hatásaival, következményeivel vetjük össze: elvonásra kerülnek „ideiglenesen” a tulajdonjog tárgyai, a tulajdonost megillető polgári jogi részjogosítványok (rendelkezés, használat, hasznok szedése, birtokjog) és a tulajdonost terhelő kárveszély az agrárminiszter döntésével azonnal átszállnak.

83. A *kivételesség* követelményével kapcsolatban *Indítványozó* előadja, hogy ennek a követelménynek nem felelnek meg a Törvény 41-47. §§-ai a „kötelező döntést” előíró *Veszélyhelyzeti kormányrendelet*² 5. §-ával történő módosításra tekintettel. A „csak kivételesen” azt a többletkövetelményt állítja a jogalkotó előtt, hogy a kisajátításszerű intézkedés egyéb feltételei fennállása mellett is arra csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében **elkerülhetetlenül szükséges**, ha a közérdekű cél **más módon**, mint tulajdonjog sérelmével **nem valósítható meg** (479/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 665, 667).

84. Jelen ügyben úgy kell tekinteni, hogy van olyan enyhébb eszköz, amely a cél elérésére megfelelően alkalmas volt: a jogalkotónak lehetősége lett volna a 95-ös benzin, a dieselolajat érintő közterhek (jövedéki adó, általános forgalmi adó) mérséklésére külön-külön, vagy együttesen. 2022 júliusában, amikor az áremelkedés számottevő, további intézkedéseket tehet a Kormány az üzemanyagimport elősegítésére (stratégiai megállapodások kötése, importtevékenység közterheinek mérséklése), vagy az üzemanyagkereslet csökkentésére (közsféra elektromos járművekkel való ellátása; tömegközlekedés és üzemanyagmentes közlekedési formák népszerűsítése). Ismert olyan európai példa (Románia), ahol kedvezményeket biztosíthatnak a kiskereskedők, mely árrésvesztéseget az állam részben kompenzál. A kiskereskedő önmaga döntheti el, hogy lemond-e szolidaritási alapon az árrése egy részéről (ezzel együtt kompenzációs igénnyel lép fel az állammal szemben). Alacsonyabb áron történő termékértékesítés mivel alkalmas arra, hogy nagyobb vevői körre tegyen szert az önkéntesen a rendszerbe belépő vállalkozás, nagyobb értékesítési volumen mellett akár nagyobb haszonra is tehet szert a kiskereskedő ahhoz a versenytársához képest, aki nem élt az önkéntes belépés lehetőségével. A Kormány fiskális politikája alakításával rendkívül széles felhatalmazással bír alternatív intézkedések közötti döntés meghozatalára, és ezen a korlátozások 8. hónapjában sem látható, hogy miért a potenciálisan tulajdonelvonással (de kártalanítással nem) járó formáját választja a jogkorlátozásnak a Kormány.

85. A jogalkotó (veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján törvénytől eltérést megállapító Kormány) úgy alkotta meg a kisajátításszerű intézkedés (ITM; jelenleg: AM döntése) hozatalára felhatalmazó jogszabályokat, hogy a cél elérésére alkalmas enyhébb beavatkozással járó intézkedések rendelkezésre álltak volna. Emiatt a *kivételesség* követelménye nem teljesült, a **kisajátításszerű intézkedést lehető tevő jogszabályhelyek az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésébe ütközésük miatt alaptörvény-ellenesek.**

86. A kisajátításszerű intézkedést lehetővé tevő jogszabályok *közérdekű célja* nem elvontan, a globális energiapiaci helyzetre tekintettel ítélandó meg. Ha megengedhető lenne potenciálisan tulajdonelvonással járó intézkedés alkotmányossága az üzemanyagárak globális vagy regionális árszintjére visszavezethetően, úgy a kisajátításszerű intézkedést bármilyen érdek mellett elfogadhatónak találná az Alkotmánybíróság, mely – kiváltképpen az alapjogba történő beavatkozás súlyosságára tekintettel – nem fogadható el.

87. Fontos leszögezni, hogy a fogyasztói érdekek védelme sem hivatkozható pusztán magában bármilyen kisajátításszerű intézkedés alátámasztására. Az állam, mint szabályozó fogyasztóvédelmi szempontok érvényesítése céljából kereskedelmi szereplőre vonatkozó, a szabályszerű működéshez szükséges, annak szakszerűségét, szakmaiságát biztosító rendelkezést, feltételt előírhat {3002/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az, hogy az állam olyan jogi környezet alakít ki, amely még közvetve sem szolgálja a szabályszerű működést, az üzemanyagkereskedelem szakszerűségét a mutatója annak, hogy a jogkorlátozás és annak az ideiglenes 3 hónapon át történő alkalmazásától eltérően 1 évig történő alkalmazásához (időbeli hatály kiterjesztése) szükséges valós közérdek nem áll fenn. Az állam a beavatkozás súlyához (benzinkút üzemeltetésének potenciális elvonása) képest úgy hivatkozott a fogyasztói érdekek védelmére, hogy a beavatkozás mögött nem állt ilyen érdek, ami a fogyasztóvédelmi célú, de ténylegesen tulajdon elvonással járó intézkedések közérdekű céljának lenne tekinthető. **Az állam így a kisajátításszerű intézkedést lehetővé tevő intézkedésre felhatalmazást biztosító jogszabályai és azok alkalmazásának időbeli kiterjesztése alaptörvény-ellenes, azok nem teljesítik a kisajátításra okot adó közérdekű cél követelményét [Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés].**

88. A kisajátításszerű intézkedés alkotmányossága hiányzik akkor, ha az nem teljesíti a *törvényben meghatározottság* feltételét. Ezen a ponton is vizsgálándó az, hogy az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése által biztosított rendeletalkotás a Veszélyhelyzeti Kormányrendelet kapcsán bevezetett, illetve fenntartott jogkorlátozások megmaradtak-e az Alaptörvény keretei között.

89. Ennek kapcsán *Indítványozó* hivatkozik arra, hogy a különleges jogrend alkalmazására okot adó körülmény a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet 1, 2, 3 és 4 esetében* nem más, mint „*aż élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány (a továbbiakban: koronavírus-világjárvány) következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása*”, melyet a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében, a 27/2021. (I. 29.) Korm.rendelet 1. §-ában, valamint az Országgyűlés a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 1. §-ával erősített meg. Álláspontunk szerint a jelen alkotmányjogi panasz keretében támadott Veszélyhelyzeti kormányrendelet nem alkalmas a fenti veszélyhelyzeti célok elérése – a kisajátításszerű intézkedés semmilyen módon nem

szolgálja a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítását, sem a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvását. Az üzemanyagár-válság egy, a koronavírustól független gazdasági krízis, nemzetközi gazdasági és politikai okokkal. A koronavírus elleni küzdelemre létrehozott veszélyhelyzeti kormányzás ebben a körben ezért nyilvánvalóan nem alkalmazható.

90. Emiatt *Indítványozó* úgy véli, hogy az a szabályozás, amivel a miniszter egyedi döntésben potenciálisan a saját maga által üzemeltetett benzinkutat, az áru-és üzemanyag-készletét, az ingatlanjait összes tartozékával együtt elvonja tőle **a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére alkalmatlan**, emiatt az alapjog-korlátozás nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése és az I. cikk (3) bekezdéséből levezethető körülményeknek, és alaptörvény-ellenességükre tekintettel **nem teljesítheti az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésben foglalt törvényben meghatározottság követelményét sem**.

91. A Kstv.-t kikerülő, tartalmában, hatásaiban kisajátításszerűnek tekintendő intézkedések meghozatalára jogosító jogszabályok alkotmányosságához szükséges, hogy azok *megfelelő garanciákat* biztosítsanak.

92. Megfelelő garanciák hiányoznak, ha a kisajátításszerű intézkedéssel egyidőben a jogkör gyakorlója nem rendelkezik a *teljes, feltétlen és azonnali kártalanításáról* azoknak, akik a tulajdonuk, vagy a kisajátításszerű intézkedés kapcsán az 5/2021. (II. 9.) AB határozatban a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozásának eltűrésére kötelesek. A kisajátítás kapcsán az *azonnali kártalanítás* feltétlenül megköveteli a kisajátítást kérő birtokba helyezésének és a kisajátított kártalanításának az **egyidejűségét** [58/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 288, 290]. Erre praktikusán úgy kellene sor kerüljön, hogy az egyedi döntéssel konkrétan az átadásra kötelezett, potenciálisan az *Indítványozót* érintő benzinkút-tulajdonosnak az ideiglenes rendelkezésből való elvonás ellenértékét az agrárminiszter döntésében meg kellene, hogy állapítsa, hogy az átvevő üzemeltető és/vagy az állam milyen részben vállalja a kisajátításszerű intézkedéssel arányos és teljes kártalanítási összeg megfizetését. *Indítványozó* ismételten kiemeli, hogy a támadott jogszabályok nem teszik lehetővé a kártalanításról való döntést az agrárminiszter kijelölésről szóló döntésével egyidőben, sem az átadás-átvételtre megállapított határidővel, így a kártalanítás *azonnalosságának* követelménye, noha az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti alkotmányos garanciáról van szó, nem teljesül.

93. A *Veszélyhelyzeti kormányrendeletek* (sem a Törvény) nem írják elő az átadásra kötelezett üzemeltetők számára azok *teljes, feltétlen és azonnali kártalanítását*. A kártalanításhoz való jognak biztosítottnak kell lennie a kisajátításszerű intézkedéssel érintett, a tulajdonában korlátozott, több hónapon át annak teljességétől megfosztott személyek számára. Éppen erről szól a Polgári

Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 5:164. § (1) bekezdése, melyet egyértelműen leront a jogalkotó *Indítványozó* ingatlanjai vonatkozásában azzal, hogy a Ptk. 5:164. § (1) bekezdésének „a használati jog alapításáért a korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás jár” követelményének megfelelő szabályozást nem alakít ki az ágazati miniszter kijelölésről szóló döntésére vonatkozóan. Nem értelmezhetőek a támadott jogszabályok egyéb rendelkezései a kártalanítás egy kivételes módjának sem, hiszen azok nem juttatják abba a pozícióba a sérelmet szenvedő, átadásra az agrárminiszter döntésével kötelezett személyeket, amibe a döntés hiányában lennének, azaz az elvont tulajdonjog értékét és az elvonással felmerült további hátrányokat a miniszter döntése nem veszi figyelembe. Így nem érvényesül az *értékgarancia elve* sem. Hasonlóan a 25/2015. (VII. 21.) AB határozattal elbírált ügyhöz, a kijelölés előtti üzemanyagtöltő-állomás üzemeltető oldalán a tulajdonszerű vagyoni értékű jogok elvonása az értékgarancia biztosítása nélkül történik, a jogelvonásért semmilyen kompenzációban nem részesülnek. Mivel kártalanításról rendelkező szabályt nem lehet a támadott szabályozásban azonosítani, így a jogalkotó szükségképpen nem tett eleget a kártalanítás *teljességére, feltétlenségére és azonnaliságára* vonatkozó követelményeknek sem.

94. A tulajdonjog elvonásának ideiglenessége kapcsán *Indítványozó* előadja, hogy a jogalkotó a Törvény megalkotásakor 2022. február 15-ig tette lehetővé a kereskedelemért felelős miniszter számára az üzemeltetési jog átvételét tartalmazó döntése meghozatalát. Ez azonban a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet 1, 4, 6, 7, 8-cal* meghosszabbításra került egészen 2022. október 1-jéig (akár 2022. november 1-jéig). Nem teremtette meg a tulajdonjog-elvonás és korlátozás *arányossága* megítélése kapcsán azt korábbi üzemanyagtöltő-állomás tulajdonosnak biztosított jogot, hogy az átadott benzinkút üzemeltetését visszavegye, magához vonja – lévén a tulajdonjog a benzinkút felett továbbra is őt illeti meg. Fennállhatnak olyan körülmények, amik mellett a tulajdonos inkább vállalja a veszteségek viselését, mintsem, hogy kijelölt üzemeltető rendelkezzen az ő tulajdonával. Az, hogy a szabályozás egyrészt az „ideiglenes” üzemeltetés jegyében *ad absurdum* 6 hónapos időtartamon át biztosítja a tulajdonoson kívüli harmadik személy számára az üzemeltetői joggyakorláson keresztül tulajdon elnehezítését, másrészt, hogy ezen „ideiglenes”, a kereskedelemért felelős miniszteri döntésben meghatározott időtartamon keresztül a tulajdonos ki van zárva attól, hogy saját üzemeltetésébe vonja vissza a benzinkútját, a jogalkotással kitűzött célokkal aránytalan korlátozást valósít meg.

95. Szintén a miniszter kijelölésről szóló döntése kapcsán kiemelendő, hogy azt a miniszternek a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet 2 5. §-ára* tekintette kötelezően hozza meg. Az ingatlanok kisajátítása kapcsán jogilag elképzelhetetlen, hogy a kisajátítási hatáskörben eljáró hatóság bármiféle indokolás, mérlegelés nélkül, és a kisajátított ingatlan tulajdonosának járó kártalanítás fizetése nélkül döntsön

annak kisajátítása felől. Márpedig éppen az „*indokoltság*” kérdésében hozott döntés elegendő ahhoz a Törvény 46. § (1) bekezdése alapján, hogy a miniszter a kijelöléssel más, harmadik személyt helyezzen másnak a tulajdonába. Ezen döntés meghozatalára a Törvény nem írja elő az *általános közigazgatási rendtartásról* szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) alkalmazását. Így az Ákr. által biztosított eljárási garanciák, az ügyfelet megillető eljárási jogok, különösen az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez való joga csorbul a miniszteri döntéssel átadásra kötelezett üzemeltetőnek.

96. A Törvény, lévén nem írja elő az Ákr. alkalmazását, olyan kisajátításszerű döntések megszületéséhez vezethet, melyben *Indítványozó* ingatlanjait, üzleteit és ingóságait úgy vonja el a miniszter, hogy döntése előtt bizonyítást nem folytat le (pl. a kártalanítási érték megállapítására szakértőt nem rendel ki). *Indítványozó* így az miniszter által a „helyettesítés” „*indokoltságára*” korlátozódó vizsgálatának folyamatát, a tulajdonelvonás indokait nem ismeri meg, azokról az miniszternek nem kell számot adnia. Ezzel sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény, mely szerint „*a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni*”. Amellett, hogy *Indítványozó* maga sem fog rendelkezni ismerettel a döntés indokairól, a Törvény és a *Vészélyhelyzeti kormányrendelet*² nem teszi lehetővé, hogy az érintett (átadásra kötelezett és átvételre jogosított) üzemeltetőkön kívül harmadik személyek tudomást szerezzenek az ingatlan használati joggal terhelt állapotáról, ami az ingatlanok forgalombiztonságát és az ingatlan-nyilvántartásban vezetett „*használatra*” vonatkozó adatok hitelességét kompromittáló körülmény.

97. Egyik fent hivatkozott jogszabályhely sem teszi lehetővé, hogy a tulajdonjogi jog-és érdeksérelemmel érintett, átadásra kötelezett tulajdonos a miniszter döntésével szemben jogorvoslattal éljen, holott ez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből egyértelműen fakadó elvárás lenne. Még ha biztosítva is lenne a jogorvoslat lehetősége, a döntés indokai ismeretének a hiányában a jogorvoslati jog nem gyakorolható hatékonyan. A jogorvoslati jog hiánya kapcsán kiemelendő, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1)-(2) bekezdése sérelme esetén az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás joga is sérült: ha a miniszter döntésével szemben nincs bírói út biztosítva, úgy a tulajdonos nem tudja vitatni a döntés jogszerűségét, a bíróság pedig el van vonva attól, hogy a közérdek célból történő beavatkozás valódiságát, a kivételesség követelményét, a kártalanítás meglétét, értékének kisajátításszerű intézkedés súlyával való arányosságát vizsgálja. Kell lennie a bíróságnak a kisajátításszerű intézkedés vitatása kapcsán hatás-, és jogköre a fentiekre, ahogy azt az Alkotmánybíróság megállapította: jogszabályban úgy kell a közérdeket meghatározni, hogy a konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse [42/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 531]. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata pedig azt fekteti le, hogy a „javaikat” érintő

beavatkozással érintett személyek rendelkezzenek a hatáskörrel rendelkező szervek előtt a beavatkozás hatékony megtámadásának reális lehetőségével, állítva példálózóan annak jogszerűtlenségét, vagy önkényességét, vagy észszerűtlenségét (G.I.E.M. S.R.L. és mások kontra Olaszország [GC], § 302). Ezeknek a követelményeknek sem a Veszélyhelyzeti kormányrendeletek (különösen a szankciós rendelkezéseket tartalmazó *Veszélyhelyzeti kormányrendelet* 2, 3, -és közvetve- a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet*4), sem a Törvény nem felelnek meg, nem biztosítják a kisajátításszerű intézkedéssel szembeni jogorvoslatot, sem a bírói utat, ami miatt a szakminiszter döntése az Alaptörvény XIII. cikk (1)-(2) bekezdésébe ütköző kisajátításszerű intézkedésekhez vezet.

98. Az, hogy a kártalanítás vagy a kompenzációs elem a szabályozásból teljességgel elmarad, az hogy, a miniszter normatíván kötött kötelező döntésében, indokolást nélkülöző, jogorvoslattal nem támadható, bírói útra nem terhelhető döntést hoz már magában alkalmas arra, hogy az Alkotmánybíróság kimondja, hogy a jogalkotók (Kormány, Országgyűlés) mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzetet idéztek elő az üzemanyag-kiskereskedelemben működő, potenciálisan tulajdonelvonással fenyegetett *Indítványozó* vonatkozásában.

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

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

100. Az Alkotmánybíróság a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozatában megismételte, hogy a vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.].

101. Egyetértünk azzal a jogirodalmi állásponttal, mely szerint a vállalkozáshoz való jog nem csak a vállalkozás megkezdését védi, hanem a már vállalkozási tevékenységet is oltalomban részesíti. Egyértelműen ez következik pl. a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatból, 3222/2019. (X. 11.) AB határozatból, 3/2020. (I. 3.) AB határozatból, a 3002/2020. (II. 4.) AB határozatból. Ennek a megállapításnak **Dr. Kecő Gábor** által azért van különös jelentősége, mert a rendszerváltást követő harmadik évtizedben a vállalkozáshoz való jog akkor képes betölteni funkcióját, ha a piacra lépés mellett azonos mértékben oltalmazza a piaci pozíció megtartását is. Ugyanis – álláspontja szerint – a piacgazdaságot nem kialakítani kell korunkban, hanem fenntartani.¹⁴

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

103. **Dr. Harmathy Attila** alkotmánybíró a 799/B/2001. AB határozathoz írt különvéleményében a hatósági ármegállapítás tulajdonjogi sérelmére vonatkozó megállapítást tesz. Álláspontja szerint az 1949. évi XX. törvény (régi Alkotmány) 13. § (2) bekezdése szerinti kártalanítás elmaradása ott, ahol egyébként a hatósági ár meghatározása miatt keletkező veszteség

¹⁴ KECSŐ Gábor: XII. cikk A foglalkozás szabad megválasztásához és a vállalkozáshoz való jog *In*: CSINK-ERDŐS-GULYÁS-KECSŐ-KOVÁTS-KURUNCZI- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY-SULYOK-TÖRÖK-VARGA: Alapjogi kommentár az alkotmánybírósági gyakorlat alapján, Novissima Kiadó, Budapest, 2021, 134-135.o.

tényét jogszabály állapítja meg, alkotmányellenes helyzetet teremt: „*A jelen ügyre is irányadó az a megállapítás, hogy a szabályozó rendszernek csak egyik eleme az ár és a veszteséget más tényezők is befolyásolják. A korábbi ügyhöz viszonyítva lényeges különbséget jelent azonban, hogy az R. 5. §-ának (3) bekezdése megállapítja a hatósági ár meghatározása miatt a kompenzálás szükségességét. Erre a kompenzálásra annál inkább szükség van, mert a jogszabályok a gyógyszer-kereskedelmi tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetek terhére ellátási felelősséget, illetve beszerzési, értékesítési kötelezettséget írnak elő. A jelen esetben a hatósági ár meghatározása miatt keletkező veszteség tényét jogszabály állapítja meg, és kimondja, hogy külön jogi szabályozásra vár a kérdés rendezése. Ilyen körülmények között megállapítható az Alkotmány 13. §-ának (2) bekezdésében meghatározott kártalanítás elmaradása; ez alkotmányellenes helyzetet jelent.*”

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

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

106. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére alapított bírói normakontroll indítványelemet tartalmaz az a jövedéki adóval kapcsolatos ügy, melyben *a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól* szóló 2003. évi CXXVII. törvény (rég. Jöt.) 110. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére tett indítványt az eljáró Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság. Az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálta a Jöt. támadott rendelkezésének vállalkozásba belépés (jövedéki termék kereskedelme) és tevékenység gyakorlásának, folytatásának akadályozását (3089/2015. (V.19.) AB határozat, Indokolás [2], [12]-[22]).

107. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alapján valamely megkülönböztetés alaptörvény-ellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható helyzetben lévő – homogén csoportba tartozó – jogalanyok között {lásd: 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [28]; lásd legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}. Alkotmányjogi szempontból a különbségtétel akkor aggályos, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis az önkényes {lásd pl.: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 43/2012. (XII.

20.) AB határozat, Indokolás [41]; 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]}. Hangsúlyozandó e körben, hogy a megkülönböztetés tilalma a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkozik {lásd pl.: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]}.

- *A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre*

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

108. *Indítványozó* álláspontja szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a hatósági árazás alkotmányjogi kereteinek a meghatározása. Ez annál is fontosabb, hiszen jelenleg a kereskedelem különböző szektoraiban párhuzamosan került alkalmazásra az Ártörvénytől eltérést engedő jogi szabályozás, forrásukat tekintve veszélyhelyzeti jogalkotói jogkörében kiadott kormányrendeletekben. Emellett a Törvény elfogadásának is mindössze a veszélyhelyzeti joganyag „törvényi” szintre emelése került, amelytől mindezidáig már nyolc (!) különböző veszélyhelyzeti kormányrendelet állapít meg különböző tartalmú eltéréseket.

109. Álláspontunk szerint a jogalkotó a Törvénnyel, majd a Veszélyhelyzeti Kormányrendeletekkel úgy avatkozott be az *Indítványozó*, mint vállalkozás működésébe, hogy azt működésében korlátozta. 2021. november 15-től a kiskereskedőknek kellő felkészülési idő nélkül, és a kormányfő 2021 október 25-i parlamenti beszédével homlokegyenest ellentmondó, és a hatósági ármaximalizálás operatív teendőire és kikényszerítésére nézve kevesebb, mint 2 nap felkészülési idővel kellett az egész árpolitikáját megváltoztatni. Úgy került bevezetésre a bruttó 480 Ft-ban maximalizált üzemanyag kiskereskedelmi ár (hatósági ár), hogy *Indítványozóval*, vagy az iparági szövetséggel előzetesen a Kormány nem egyeztetett.

110. *Indítványozó* 2021. novemberében 480 Ft körül szerezte be az üzemanyagok literét, pont amennyiért a hatósági ármaximalizálás mellett kötelezettségükké vált ugyanazon termék értékesítése. A 480 Ft-os hatósági ár fenntartása 2021. november 15-e óta folyamatos, voltak olyan időszakok, amikor a nagykereskedelmi és kiskereskedelmi árrés, aminek általában a mértéke +20-25 Ft (a kiskereskedő oldaláról közelítve), a hatósági ármaximalizálás hatására 0 Ft és negatív 5-10 Ft között volt. Ez praktikusán azt jelentette, hogy a minden végső fogyasztónak értékesített 95-ös benzín vagy gázolaj literje után a kiskereskedő *Indítványozó* vállalkozásoknak vesztesége keletkezett. A veszteséget tetézte az, hogy a benzinkutak üzemeltetése, fenntartása magas költségigényű vállalkozási tevékenység: a benzinkutak műszaki állapotának folyamatos fenntartása, a beszerzéssel felmerült szállítási költségek, a töltőutak személyi állományának bérköltsége mind-mind a

vállalkozások veszteséges működését erősítették. *Indítványozó* vonatkozásában emellett kiemelendő, hogy a családi vállalkozást, az üzemanyag-töltő-állomást hitelből finanszírozva folytatja, azaz, a jogi szabályozás által teremtett veszteséges működéssel minden nap félő, hogy vagy a vállalkozásuk lehetetlenül el, és lesznek arra kényszerítve, hogy üzemszünetet hirdessen, és/vagy fizetéseképtelenségi eljárás(oka)t kezdeményezzen magával szemben, akár azt, hogy a részletfizetéssel késedelembe essen, banki tartozást halmozzon fel.

111. Világos, hogy a bruttó 480 Ft/liter üzemanyagár mellett *Indítványozó* sem tudta 2021. november 15-e óta úgy üzemeltetni vállalkozását, hogy a költségei megtérüljenek. Márpedig az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányjogi alapelv és minimum elvárás, hogy a jogi szabályozás ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozóvá válás nem biztosított alkotmányjogilag ott, ahol annak közgazdasági minimumfeltételei sem biztosítottak. Márpedig az a jogi szabályozás, ami csak veszteséges működést tesz lehetővé egy bizonyos szektor, vagy piaci ágazat szereplői számára, az nem teljesíti azt a feltételt, hogy a ténylegesen lehetővé teszi a vállalkozó válást, sőt, inkább arra sarkallja a piacon működő vállalkozásokat, hogy vonuljanak ki az adott piacról (itt: üzemanyag-kiskereskedelmi piacról).

112. **Emiatt a Veszélyhelyzeti Kormányrendeletek (különösen az időbeli hatályt kiterjesztő Veszélyhelyzeti kormányrendelet 1, 4, 6, 7, 8 és a nagykereskedő irányába történő megtérítési kötelezettséget előíró Veszélyhelyzeti kormányrendelet 3) sértik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdését, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére tekintettel, ugyanis a vállalkozáshoz való jog minimális követelményét – történetesen a piacon maradás közgazdasági feltételeit – sem teszi lehetővé.**

113. Emellett az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kell arra az alapelvre, miszerint az államnak az alapjogok érvényre juttatása kapcsán bizonyos tartózkodásban megnyilvánuló, tűrési kötelezettsége van. Ennek az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés kapcsán értelmezése nem pusztán az, hogy az Állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást, de az is, hogy a vállalkozás gyakorlásába, az üzletvitelbe ne avatkozzon be. Azzal, hogy az állam előírja az üzemanyag-forgalmazási kötelezettséget üzemanyag-kereskedőknek [Törvény 42. § (1)-(2) bek.] valamint azzal, hogy a vállalkozás saját maga nem határozhatja meg a nyitvatartási időt [Törvény 43. § (6) bek.], az Állam *de facto* kényszerszerű működésbe állítja a kereskedőket, ezzel sértve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog negatív oldalát. Ez a korlátozás külön értendő attól, hogy jelenleg a kiskereskedelmi üzemanyag-értékesítési piacra jutás minimális közgazdasági feltételeit nem biztosítja az Állam. A vállalkozásoknak nincs joga, szabadsága arra nézve, hogy a vállalkozáshoz fűződő alapjogukat gyakorolják, vagy sem. Aki nem gyakorolja az alapjogát (azaz nem üzemelteti a benzinkútját), azt hatósági szankciókkal sújtják

(hatósági ellenőrzés, bírság), sőt, ismételt jogsértés esetén üzemszünet hirdetésére kötelezik, és végső soron elvonják az üzemeltetési jogát [Törvény 44-47. §§]. Ez azt jelenti, hogy olyan súlyos szankciók vannak kilátásba helyezve, hogy az alapjog gyakorlása kényszerűségből történik, **mely szankció fényében az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése által védett vállalkozáshoz való jog szükségtelen módon került korlátozásra.**

114. Arányosság kapcsán kiemeljük, hogy a kényszervállalkozást folytatni nem kívánó személyekkel szemben alkalmazott bírság mértéke (akár 6 millió Ft-15 millió Ft) olyan büntető jellegű szankciónak felel meg az egyébként is veszteségesen működő *Indítványozó* oldaláról tekintve, ami a beavatkozással elérni kívánt célokkal aránytalan terhet helyez rá. Fogyasztóvédelmi érdekek általánosságban nem eléggé súlyosak ahhoz, hogy az Állam egy egész kereskedelmi ágazatban részt vevő vállalkozásokat – így pl. *Indítványozót* – arra készítse, hogy a veszteséges működésen túl további szankciók révén elérje, hogy az üzemanyag-kereskedő hagyjon fel bizonyos üzemanyagtöltő-állomásokon folytatott vállalkozásával, vagy szüntesse meg tevékenységét véglegesen. *Indítványozó* egyértelműen abba a vállalkozói körbe esik, amely mindennapi működésében, a vállalkozás gyakorlásának szabadságában korlátoztak úgy, hogy az Állam maga nem gondoskodott a jogi szabályozással rájuk helyezett veszteségek kompenzálásáról, holott *Indítványozó* vállalkozása nem csupán veszteségesse vált, de azokat az Állam – idestova több, mint 8 hónapja működésre kényszeríti. A kényszervállalkozást üzemeltető *Indítványozónak* nincs így lehetősége olyan intézkedések meghozatalára, amivel a veszteségeit saját körben minimalizálhatná, enyhíthetné. **Emiatt úgy tekintendő, hogy *Indítványozó* Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított vállalkozáshoz való jogát a jogalkotó szükségtelenül, az elérni kívánt célokkal nem arányos módon korlátozta, ezért a támadott jogszabályok alaptörvényellenesek.**

115. *Indítványozó* ezen túl kiemeli, hogy jelen alkotmányjogi panasszal támadott Veszélyhelyzeti Kormányrendeletek (és a Törvény) mind *az árak megállapításáról* szóló 1990. évi LXXXVII. törvénytől (az Ártörvénytől) eltérő szabályokat rendelnek alkalmazni. Az eltérés azonban nem érinti az Ártörvény 8. § (1) bekezdését, mely szerint „*a legmagasabb árat úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozás ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is*”. Tehát az Ártörvény 8. § (1) bekezdése egy kötelezettséget ró a jogalkotóra, így különösen a hatósági ármaximalizálással élő Kormányra, hogy a vállalkozások működéséhez szükséges nyereséget biztosítsa. Mind az Ártörvény 8. § (1) bekezdése felhatalmazásával alkotott végrehajtási rendeletek, mind az Ártörvény 8. § (1) bekezdését idéző alkotmánybírósági döntések csak és kizárólag közüzemi vagy közfeladatként ellátott szolgáltatások díjai kapcsán merültek fel. Az állami ún. tevételes kötelezettségek elmulasztása miatti garanciát

jelentő eljárások hiányában *Indítványozónak* magának kell a vállalkozása működésre való képességeit biztosítania, de erre nagy valószínűséggel már rövid távon sem lesz képes, hosszú távon pedig bizonyosan nem. Ez pedig azzal fenyeget, hogy *Indítványozó* a több hónapnyi veszteséges működés az egyéni vállalkozáskénti működését ellehetetleníti, ami épp az az esetkör, amit az Alkotmánybíróság a 799/B/2001. AB határozatában „csak az árszabályozásra vonatkozó törvényi előírások szélsőséges áthágásaként” alkotmányossági kérdésnek tekintett. Hivatkozással arra, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdéséből, és mögöttesen az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből fakad a jogalkotás feladata arra, hogy biztosítsa *Indítványozó* (hatékonyan működő vállalkozás) működéséhez szükséges nyereség fedezetét, azonban az alapvető jogok (vállalkozás biztonságos működéséhez fűződő jog; másodlagosan tulajdonjog) érvényesüléséhez szükséges jogintézmények hiányoznak, *Indítványozó* hivatkozik az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének, az Alaptörvény XII. cikk (1) és XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére jelen ügyben.

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

116. Az előző érvek mellett, azokkal egyező irányban *Indítványozó* álláspontja szerint aggályos a különbségtétel elhagyása, tehát a különbségtétel elmaradása az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése alatt az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése fényében. *Indítványozó* azonban nincs összehasonlítható helyzetben olyan cégekkel, mint a piacvezető MOL, mely egyszerre folytat nagykereskedelmi-és kiskereskedelmi üzemanyagértékesítést. Ugyanazon hatósági ármaximálással érintett (95-ös benzin, dieselgázolaj) kereskedők emiatt nem tekinthetők összehasonlítható helyzetben lévőknek, amikor konkrétan több *indítványozó* a MOL-tól szerzi be azt az üzemanyagot, amit továbbértékesít. Kiemelendő, hogy 2021. november 15. és 2022. február 28. között a nagykereskedelmi ár nem volt fixálva, azaz a szabad ármegállapítás érvényesült a nagykereskedők által. Ez azzal járhatott, hogy a MOL által alakított nagykereskedelmi ár – a Kormány beavatkozásától mentesen a kiskereskedelmi ár fölé hajthatta a nagykereskedelmi árat. A piacvezető MOL, mint kiskereskedő még ha érintett is, a nemzetközi cégcsoport érdekeltségei, a kiskereskedelmen kívüli (pl. feldolgozó -downstream, és a kutatás-termelési -upstream) tevékenységekből származó nyereségek nem csak kiegyenlíti a kiskereskedelemmel realizált veszteséget, hanem kompenzálja azt.

117. Ezzel szemben *Indítványozó*, mint fehér kutakat üzemeltető, zömmel családi tulajdonban lévő, magyar kiskereskedőnek jóval korlátozottabb mozgásterük van, mely mozgásteret éppen a vállalkozás gyakorlásának és a tulajdonnal való teljes rendelkezés elnehezítése szűkíti le

szélsőségesen. Emiatt a különböző csoportokban lévő *Indítványozó* és nagykereskedő-kiskereskedő „multi” cégek azonos módon kezelése sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése szerinti egyenlő bánásmód követelményét. Egyéb helyzet, azaz az üzemanyag-kiskereskedelem folytán egyként, homogén csoportba tartozóként kezelte őket a jogalkotó. Ezzel szemben *Indítványozó* pl. a MOL-tól történő különböző gazdasági potenciál, csekély mozgástér és azonnali üzletátalakítás lehetőségének hiánya (l. azért, mert *Indítványozó* vesztesége visszaszorításáért küzd szemben a piacvezető „multikkal”) ésszerű indokok mellett azt igényli, hogy a jogalkotó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés alkalmazásával különböző módon kezelje őt: pl. segítve *Indítványozót* veszteségei minimalizálása iránti törekvéseiben. **Indítványozó kéri az Alkotmánybíróságot, hogy az üzemanyag-kiskereskedelmet érintő korlátozások, mint a vállalkozás gyakorlásának/működésének körében állapítsa meg, hogy a jogalkotó (Kormány) ésszerű indokokat nélkülözően hozott nem homogén csoportba tartozó jogi személyekre azonos szabályozást. Emiatt a *Veszélyhelyzeti Kormányrendeletek* sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, és mint olyanok, alaptörvény-ellenesek.**

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

118. *Indítványozó* ismételten hivatkozik arra, hogy a hatósági áras – 95-ös benzin és dieselolaj – termékekre a jogalkotó jogszabállyal előírja a forgalmazási kötelezettséget [Törvény 42. § (1)-(2) bek.], elvonja a kereskedőtől a nyitvatartási idő meghatározásának jogát [Törvény 43. § (6) bek.], jogszabály által támasztott feltételek fennállása esetében üzemszünet-hirdetési kötelezettsége keletkezik az üzemeltetőnek [Törvény 42. § (3) bek.]. Ezek az anyagi jogi rendelkezések kiegészülnek azon tulajdonjogot korlátozó, annak elvonását lehetővé tevő rendelkezésekkel, amik előírják a tulajdonjog-korlátozás ellenőrzésének eljárásrendjét, az alkalmazható szankciókat (bírság, üzemeltetési jog elvonása) [Törvény 44-47. §§, 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet 2. §].

119. A szabályozás egésze arra vonatkozik, hogy a végső fogyasztó a környező országokban felhajtott üzemanyag kiskereskedelmi árakkal szemben olcsó árakkal találkozzanak. *Indítványozó* szerint a vállalkozás működési terheinek növekedése, egyúttal *Indítványozó* tulajdona használatának korlátozása mögött nem áll olyan konkrét másik alapjog, ami szükségessé tenné az árrés tételes meghatározását (maximalizálását), ellentétben a gyógyszerforgalmazó kiskereskedelmi árrés ügyében hozott 218/B/2007 AB határozat megállapításaival.

120. Az Alaptörvény nem tekinti a fogyasztók jogait kikényszeríthető, alanyi alapjogoknak, a fogyasztóvédelem, mint közérdek pedig a korlátozások terjedelme tekintetében túl általános ahhoz, hogy azt az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jog és a tulajdonhoz való jog korlátozásának legitim céljának fogadja el.

121. Ha pusztán a „fogyasztók gazdasági érdekeire” helyezi a hangsúlyt az Alkotmánybíróság, úgy a végső fogyasztót tulajdonhoz való joga és az *Indítványozó* megillető vállalkozáshoz való jog és tulajdonhoz való jog kollízióját kell feloldani. Ebben az esetben a közérdek az *Indítványozó* oldalán súlyosabb, ugyanis ő jelentkezik a „szolgáltatói” oldalon: nincs mód közúton történő szállításra, gépjárművel utazásra a fogyasztók, és az üzemanyagot működésükhöz igénylő vállalkozások számára a bács-kiskun megyei kistérségben, hacsak nem biztosítja a benzinkútja üzemeltetését az *Indítványozó*. Ezen a ponton említjük meg, hogy az ármaximálást elrendelő jogszabályok hatályba lépését követően szinte azonnal ellátási nehézségek léptek fel a piacon: több üzemanyagtöltő-állomáson készlethiányról szóló cikkek jelentek meg, más benzinkút-üzemeltetők a megvásárolható üzemanyag-mennyiségét korlátozták, sokan pedig arra kérték a fogyasztókat, hogy ne az ő benzinkútjukon tankoljanak. Nem elszigetelt esetekről van szó, hanem egy egész kereskedelmi ágazatot érintő minden nap tapasztalt állapotról, ami tökéletesen mutatja a szabályozás kontraproduktivitását, *Indítványozó* kitettségét a gyorsan változó üzemanyagár-szabályozásnak, és az üzemeltetési kötelezettséggel benne felmerült dilemmák súlyosságát.

122. **Éppen az *Indítványozó* alapjogaiba történő súlyos, az alapjogok lényeges tartalmát érintő (potenciálisan *Indítványozó* vállalkozásának megszüntetéséhez vezető, illetve tulajdonuk garanciáktól mentes, kisajátításszerű elvonásával járó) beavatkozás abban az esetben is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti aránytalan helyzetet eredményez, mely az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése, Alaptörvény XII. cikk (1) és XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével jár.**

VI. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme

123. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*”. Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó következetes gyakorlata {lásd: a 3051/2016. (III. 22.) AB határozatot, Indokolás [20]–[21]} értelmében az Alaptörvény XIII. cikke alapvetően **»két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot**. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont **annak korlátozása** ellen« {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}.

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

125. **Drinóczi Tímea** a 2005 előtti alkotmánybíróági gyakorlat vizsgálatával megállapította, hogy a régi Alkotmány talaján „*alkotmányos tulajdonkorlátozások*” körébe tartozik a tulajdonjog részjogosítványainak sérelme, mint például a rendelkezési jog gyakorlásának engedélyhez kötése [7/1991. (II. 28.) AB határozat], vagy a tulajdonnak a funkciója szerinti korlátozása, azaz a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra való használata, közcélú hasznossága [6/1992. (I. 30.) AB határozat, 29/1993. (V. 4.) AB határozat], illetve a tulajdon tárgyának szociális kötöttsége (például hozva az 1138/B/1995. AB határozatot).¹⁵

126. Az Alkotmánybíróság a 4/2013. (II. 21.) AB határozatában rögzítette, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) biztosított jogok jelentéstartalmát az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseiből vonható le, amely „*elősegíti az emberi jogok értelmezésének egységesen érvényesülő felfogását*”. Rögzítette a határozatában, hogy „*az Egyezmény, valamint az EJEB gyakorlatának figyelembevétele nem vezethet az Alaptörvény szerinti alapjogvédelem korlátozásához, alacsonyabb védelmi szint meghatározásához. A strasbourgi gyakorlat, valamint az Egyezmény az alapjogvédelemnek azt a minimum szintjét határozza meg, amelyet minden részes államnak biztosítania kell, azonban a nemzeti jog ettől eltérő, magasabb követelményrendszert is kialakíthat az emberi jogok védelmére*” {4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [19]}”. Az EJEB a használat korlátozásával (*control of use*) és az ügyfélkör elvesztésével kapcsolatos gyakorlata az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alatt a következőképpen foglalható össze. A vagyoni értékű jogokhoz hasonló jogok álltak fenn olyan ügyekben, ahol az adott kérelmezők, saját munkájuk révén, ügyfélkört építettek ki. Így kiterjed az Egyezmény védelmi rendszere a szakmai módszerekre, a cégek ügyfélkörére és üzleti értékére is (*Van Marle és mások kontra Hollandia*, § 41;¹⁶

¹⁵ Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben (JK, 2005/7-8., 339-347. o.)

¹⁶ Van Marle and others v. the Netherlands, 26 June 1986, Series A no. 101, § 41

Buzescu kontra Románia, § 81¹⁷). A Bíróság külön kiemelte a Könyv-tár Kft.-ügyben, hogy az ügyfélkör a kérelmező társaságok kialakult üzleti tevékenységének alapját jelenti és a dolgok jellegénél fogva, más kereskedelmi tevékenységből nem pótolható könnyen. Az elvesztett ügyfélkör számos vonatkozásban magánjogi jellegű, ennél fogva vagyoni értéknek minősül, és „javaknak” tekintendő (*Könyv-tár Kft. és mások*, § 32)¹⁸. A Bíróság irányadó gyakorlata szerint abban az esetben, amikor bár az állam nem ad kizárólagos jogot egy állami tulajdonú joggal, de a beavatkozással tényleges kizorította a tankönyvpiacon működő társaságokat, ezzel elvonva tőlük az ügyfélkörüket, úgy a beavatkozás a *control of use* szerinti, a Kérelmező társaságok tulajdona használata ellenőrzésével járó intézkedésként értékelendő (*Könyv-tár Kft. és mások kontra Magyarország*, § 43).

127. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog **nem minősül korlátozhatatlan alapjognak**: az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Az Alkotmánybíróság az 5/2021. (II. 9.) AB határozatában is kiemelte, hogy a tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (-mérlegelési) teszt, az ún. **szükségességi-arányossági teszt**, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a puszta közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy a korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni.

128. A szükséges tulajdonkorlátozásnak is **arányosnak** kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra {5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]}.

- *A fenti elvek alkalmazása jelen ügyre*

129. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nemcsak a tulajdon elvonását előíró hatósági aktus / bírósági döntés, mint beavatkozással szemben támaszthatnak panaszosok igény a tulajdonjogi védelemre. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése védelmi körében értendő a tulajdonjog korlátozása is. Jelen ügyben a tulajdonhoz való jogot korlátozza a jogalkotó (pl. üzemanyag-forgalmazási kötelezettséget telepít az *Indítványozóra* [Törvény 42. § (1)-(2) bek.]; *Indítványozó* saját maga nem határozhatja meg a nyitvatartási időt [Törvény 43. § (6) bek.], végső soron a fő termékeinek az árát, a rendelkezési jogát korlátozza (forgalmazási kötelezettség,

¹⁷ Buzescu v. Romania, app.no. 61302/00, 24 May 2005, § 81

¹⁸ Könyv-Tár Kft and Others v. Hungary, no. 21623/13, 16 October 2018, § 32, § 43

értékesítés elnevezése), egyúttal a tulajdon használatának jogában korlátozza őt (nyitva tartás meghatározásán keresztül az üzemeltetési kötelezettség; nagykereskedő irányába megtérítési igény a differenciált árazás miatti árrésre). Utóbbi azért érdemel kiemelt figyelmet, ugyanis az intézkedések bevezetésére 2021. november 15-én került sor, ami akadályozta *Indítványozót*, hogy téli nyitvatartással üzemeljen, ezzel további bér,-és rezsiköltséget helyezett rá a jogalkotó. A forgalmazási kötelezettségnek nem tud eleget tenni az *Indítványozó*, ugyanis a veszteséges kiskereskedelmi szektor érezte a beszerzői oldalon a kínálat apadását: az importőrök vonakodtak a 2021. november 15-ét megelőző mennyiségeket értékesíteni *Indítványozónak*,¹⁹ illetve *Indítványozó* sem tudta kigazdálkodni a beszállítók/a nagykereskedők által szabott árat, ugyanis az tartósan a kiskereskedelmi ár (480 Ft) fölött volt. A Kormány olyan piaci folyamatot indított el, aminek a végén éppen *Indítványozó* jutott abba a pozícióba, hogy a veszteséges működésüket tetézendő még üzemanyagot se tudott változatlan körülmények között beszerezni: ezzel veszélybe sodorta közvetetten a Kormány éppen azokat a vállalkozásokat (így *Indítványozót* is), akikre több, mint 8 hónapja üzemanyag-forgalmazási kötelezettséget helyezett.

130. Az üzemanyag-kiskereskedelmi szektorban 2021. november 15-től eltűntek az ún. színes és a fehér kutak közötti árkülönbségek fogyasztói oldalról tekintve: üzemanyagot kereső járművezető bármelyik magyarországi benzinkútnál azonos árat köteles fizetni az üzemanyagokért. Holott az árképzés szabadsága, a tulajdonjog (saját tulajdonban lévő, tárolt üzemanyaggal való) rendelkezése alatt éppen itt lehet tetten érni az előnyt, amivel *Indítványozó* magának helyi, regionális piacot szerzett: ott tudott ügyfélkörre szert tenni, ahol a piacot vezető vállalkozásokkal szemben kedvezőbb árat (pl. fogyasztói kedvezmény, kuponok stb.) tudott biztosítani [pl. a mezőgazdasági vállalkozói körben]. Az ügyfélkört növelő *Indítványozói* magánkezdemenyvezéseket egy tollvonással húzta át a jogalkotó gazdasági szempontból tekintve.

131. *Indítványozó* szerint az elérni kívánt célokat (kedvező fogyasztói árak) éppen azok az intézkedések biztosították, amelyeket *Indítványozó* alkalmazott a hatósági árazás előtt (fogyasztói kedvezmények, a „színes kutak” árai alatti árakon való üzemanyag-értékesítés). Az elérni kívánt célokat azonban nem szolgálják a *Veszélyhelyzeti Kormányrendeletek* által létesített korlátozások (hatósági ár 1 éven való fenntartása, forgalmazási kötelezettség hatósági áron egy folyamatosan változó személyi körnek, tulajdonnal való fix áras rendelkezés, korlátozott rendelkezés és használat, korlátokkal szemben fellépő személyekkel szembeni 3M-6M Ft közötti bírság alkalmazhatósága, végső soron üzemszünetre kényszerítése, használati jog elvesztése). **Álláspontunk szerint a**

¹⁹ *Indítványozó* jelenleg is a nagykereskedelmi partnerrel kötött szerződés alapján átvehető üzemanyag-mennyiség mindössze 66%-át jogosult a nagykereskedő telephelyéről elszállíttatni, mely saját működésének korlátozottságához járult hozzá (pl. mennyiség korlátozás útján).

tulajdon használata korlátozása és az ügyfélkör elvesztésével járó intézkedések meghozatala mögött nincs „közérdekű cél”, ami szükségessé tenné a beavatkozást.

132. Hogyha a tulajdon használatának korlátozása helyett az állam üzemanyag-kínálatot növelő intézkedéseket fogadott volna el, csökkentette volna az üzemanyagokat terhelő közterheket (pl. alacsonyabb ÁFA-kulcsot alkalmazna), azzal a Kormány (Országgyűlés) csak a hatósági árázással szemben, *közvetetten* befolyásolta volna a piac működését. Nem látszik több mint 4 hónap távlatában, hogy ezek az intézkedések egyáltalán felmerültek a *Veszélyhelyzeti kormányrendelet 1, 2 és 3* elfogadása előtt, mint alternatív, kevésbé korlátozó intézkedés. Hasonlóan 2022 júliusában regionális összehasonlításban is extrém súlyos a Kormány által létesített korlátozás: szomszédos országok jogkorlátozásaitól eltérően nem látszik, hogy a hatósági árázás időben valóban korlátozott lett volna (ellenpélda Szlovénia, Horvátország), vagy hogy területileg korlátozott lett volna (sztrádákon piaci ár pl. Szlovéniában), vagy hogy kompenzációs rendszer került volna bevezetésre (Románia). Ebből a szempontból jelentősége van a pénznyerő-automaták piacába történő beavatkozás kapcsán, a 26/2013. (X. 4.) AB határozatban foglaltaknak: az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy éppen *Indítványozó* tulajdonjogának a korlátozása, és ügyfélköre elvonása az, ami minden más kevésbé korlátozó intézkedésnél jobban segíti a célok hatékony elérését. Korábban az Alkotmánybíróság figyelembe vette a korlátozások tendenciáját: kiemelendő, hogy az üzemanyag-kiskereskedelem piacán a rendszerváltás óta egy alkalommal sem volt hatósági ármaximálásra példa, és az *Ártörvény* Melléklete alatti Termékek és Szolgáltatások köre is csökkent, kifejezetten az Európai Unióhoz történő csatlakozás óta. Nem csak a tulajdon korlátozásának szükségessége hiányzik, hanem annak arányossága is. Az Alkotmánybíróságnak ebben az ügyben külön figyelmet kell szentelnie annak, hogy a tulajdonjoggal való jogszabályok útján történő korlátozására úgy került sor, hogy az *Ártörvény* a veszteségek fedezetének biztosítását írja elő [*Ártörvény* 8. § (1) bek.], melyre ténylegesen nem került sor *Indítványozó* vonatkozásában mindezidáig. Nem került kompenzálásra az a plusz ráfordítás, ami az üzemanyagok hatósági árázása miatt merültek fel (pl. informatikai átszervezés a differenciált áron történő kereskedelem bonyolításához, vevői panaszok kezelésére munkaerő-ráfordítás). Akár meg is állhatnánk ezen a ponton: az *Ártörvény* által előírt kompenzáció, mint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése materiális garanciája nem érvényesül a támadott szabályozás miatt. *Indítványozó* azonban kiemeli, hogy a fogyasztói érdekekkel szembeni fix áras üzemanyag (tulajdoni tárgy) adásvétele a rendelkezési jogon lévő olyan súlyos beavatkozás, ami magában igényli a veszteségek kompenzálását. Végül az elvesztett ügyfelek, azaz a forgalmazási adatokkal alátámasztott, az *Indítványozó* vállalkozásának működését alapvetően lehetővé tevő személyi kör elvesztése egyaránt kompenzációs természetű szabályok alkalmazását igénylik. **A kompenzáció hiányára tekintettel a tulajdon használatára korlátozása és az**

ügyfélkör elvesztésével járó intézkedések nem arányosak a kitűzött célokkal. Emiatt a T. Alkotmánybírósághoz intézett indítvánnyal kérjük, hogy állapítsa meg a *Veszélyhelyzeti kormányrendeletek* Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközését.

VII. A jogos várományba és szerzett jogba történő beavatkozás -az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésnek sérelme

133. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése értelmében „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*”. Az Alaptörvény idézett cikke két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen, illetve védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen (kisajátítás). A tulajdonhoz való jog kivételes esetekben a tulajdoni várományokat is védi. A várományokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság a 43/1995. (VI.30.) AB határozatában kimondta, hogy a tulajdon alapjogi védelmének kiterjesztése a várományokra illeszkedik az Alkotmánybíróságnak a tulajdon funkciójából kifejtett felfogásába.²⁰

134. Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében már arra is rámutatott, hogy a tulajdonjog valamely tartalmi elemének a korlátozása akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alkotmányos jognak a korlátozásával, és ezáltal csak akkor alkotmányellenes, ha az nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Ebből következik, hogy az alkotmányos szabályok eleve teret engednek az alapjogok törvényi korlátozásának, ha a korlátozás az alapjog lényeges tartalmát nem érinti. Márpedig nem érinti az alapjog korlátozhatatlan lényegét az olyan törvényi szabályozás, amely a korlátozást valamely más alkotmányos jog teljesítése és garantálása érdekében alkalmazza, tehát ha a korlátozást valamilyen más alkotmányos jog biztosítása elkerülhetetlenül szükségessé teszi, feltéve, ha a korlátozás e jog biztosításával – mint alkotmányos céllal – arányban áll, és azt nem lépi túl.

135. Az Alkotmánybíróság a 469/B/1997. AB határozatában vizsgálta először az állam döntési szabadságának terjedelmét a liberalizált tevékenységek folytató engedélyekbe avatkozó jogszabályváltozások kapcsán. Abban az esetben, ha az **állam jogszabályváltoztatás útján azonnali hatállyal, a meglévő engedélyekre és vállalkozásokra is kiterjedően szűkíti a korábban liberalizált tevékenységek körét, a korábbi engedély jogosultja az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint kártalanításra jogosult**. Ha a visszalépést tartalmazó jogszabályváltozás a

²⁰ Dr. Csink Lóránt, Dr. Gulyás Attila, Dr. Kurunczi Gábor, Dr. Varga Ádám: Alkotmányjog, III. kiadás, Novissima Kiadó, Budapest, 2020, 71. o.

meglévő vállalkozásokra csak valamely jövőbeni időponttól hat ki, akkor az Alkotmánybíróságnak a következőket kell figyelembe venni:

- határozatlan időre szóló engedélyek esetén hagyott-e az állam - az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból eredő - megfelelő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására [7/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992. 45, 47, 28/1992. (IV. 30.) AB hat. ABH 1992. 155, 158 stb.],
- ha az adott tevékenység gyakorlása valamely jövőbeni időponttól úgy válik véglegesen lehetetlenné, hogy a **korábbi engedély alapján a tevékenységet még meghatározott ideig folytatható lenne** (tehát határozott időre szól), az az alkotmányossági kérdés, hogy az állam az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint juttat-e megfelelő ellentételezést (kártalanítást) [64/1993. (XII. 22.) AB határozat 373. 380-381],

136. Az Alkotmánybíróság a 16/1996. (V. 3.) AB határozatában – hivatkozva a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatra (ABK 1995, 252.) – kimondta, a jogállamisághoz hozzátartozik a szerzett jogok tiszteletben tartása. Az Alkotmánybíróság egyidejűleg rámutatott arra, hogy a szerzett jogok védelme nem változtathatatlan (abszolút) érvényű, ám a kivételek – a kivételes jogalkotói beavatkozások – alkotmányosságának elbírálása *csak esetről esetre* lehetséges. A szerzett jogok védelme szempontjából nem közömbös a szerzett jogok tárgyát képező jogalkotói ígértet érvényesülésének időtartama. A *rövid időre szóló* ígéretek fokozott védelmet élveznek, azok idő előtti, lejárat előtti megszüntetése szerzett jogokat sért, ezért *általában* alkotmányellenes. *Hosszú távú* ígéretek esetében azonban adott esetben a *gazdasági helyzet változása* megalapozott és alkotmányosként elfogadható indoka lehet az állam, a jogalkotó által végrehajtott – a szerzett jogokat érintő – változtatásoknak (ABH 1996, 61, 64.).

137. Az Alkotmánybíróság a 3071/2019. (IV. 10.) AB határozatában foglalta össze az építési jog és a tulajdonjog összefüggéseit: Az építéshez való jog ugyanakkor a tulajdonosi jogok körébe tartozó sajátos jogként meghatározott esetekben a tulajdonhoz való jogon keresztül alkotmányos védelemben részesíthető, az ugyanis szorosan kapcsolódik az ingatlan tulajdonosának az ingatlanon fennálló használati, illetve az ingatlan feletti rendelkezési jogához. Az építési jogot korlátozó jogszabályi rendelkezések ezért egyben a használat és a rendelkezés tulajdonosi részjogosítványainak gyakorlását is korlátozhatják, és adott esetben akár az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való jog korlátozásához is vezethetnek, mely korlátozás igazolhatóságát (és ezáltal a szabályozás Alaptörvénnyel való összhangját) az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell megvizsgálnia. A tulajdonjog valamely elemének korlátozása ugyanis csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alaptörvényi jognak az alaptörvény-ellenes korlátozásával, ha az nem

elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan {3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [16], 3232/2016. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [11]}.

138. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata a jogos várományokkal kapcsolatban a következőképpen foglalható össze. Az EJEB 1. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének értelmezése kapcsán többször lefektette, hogy a tulajdonhoz való jog nem jogosít fel a tulajdon megszerzésére.²¹ Ugyanakkor bizonyos körülmények fennállása esetén *jogos váromány* keletkezik.²² A jogos várománynak többnek kell lennie pusztán reménynél, jogszabályi előíráson vagy jogi aktuson kell alapulnia.²³ Jogos várománynak minősülhet az a nemzeti jog alapján fennálló anyagi érdek, ami bizonyos körülmények fennállása esetén visszavonható. Mindazonáltal a jogi aktusokon alapuló jogos várományokkal kapcsolatban az EJEB leszögezte, hogy a panaszosok rovására visszamenőleges hatállyal azokat nem lehet érvényteleníteni.²⁴ A jogos várománynak tehát vagyoni értékkel bíró jognak, jogosultságnak kell lennie, mely a nemzeti jogban megfelelően megalapozottnak (kikényszeríthetőnek) kell lennie, és annak anyagi értékkel kell rendelkeznie.

139. *Indítványozó* álláspontja szerint egyértelmű összefüggés állapítható meg a végleges hatósági határozatok, a közigazgatási jogi aktusok és a tulajdonjog tárgyain. Abból az alapfeltevésből indulva, hogy „*az alkotmányos tulajdonvédelem köre kiterjed a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogokra is*”, az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kell kimondani, hogy a tulajdonhoz való jognak védenie kell azokat a polgári jog alatt tulajdonnak nem minősülő jogokat, amik előfeltételezik a tulajdonnal való rendelkezést.

140. Ebben a körben kiemelt jelentősége van azon ágazati jogszabályoknak, amik előírják az üzemanyagtöltő-állomásokra (az ingatlanra, a tulajdon egyéb tárgyaira, az üzlethelyiségre, a működésre) vonatkozó speciális követelményeket. A követelményeknek megfelelő Indítványozó hatósági eljárásokban beszerzett engedélyei [építéshatósági engedély, használatbavételi engedély, tűz- és robbanásveszélyes tevékenység folytatása miatti speciális szakhatósági vizsgálat eredményeként kiállított állásfoglalás, kereskedelmi bejelentésnek a hatósági tudomásulvétele, jövedéki termékkel való kereskedelmi engedély (NAV), működési engedély] olyan tulajdonjogi védelem alatt álló jogokat biztosítanak, amikhez alkotmányos értelemben is megilletett a polgári jogból ismert a bizalomvédelem jogintézménye. Ami a közigazgatási eljárásokon keresztül a

²¹ Denisov v. Ukraine [GC], app.no. 76639/11., § 137; Stummer v. Austria [GC], app.no. 37452/02, § 82

²² Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, app.no. 17849/91, § 31

²³ Centro Europa 7 S.R.L. és Di Stefano v. Italy [GC], app.no. 38433/09, § 173

²⁴ Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland, app.no. 12742/87, § 51

tisztességesség elvén keresztül érinti a jogos várományok védelmét is,²⁵ történetesen azt, hogy a véglegesség erejében bízó ügyfél számíthat a határozatban foglalt jogok gyakorlására. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó ezen követelmény mindenképpen olyan alapelv, aminek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alatt is érvényesítendő. *Indítványozó* a legkülönbözőbb (kereskedelmi, építésügyi, jövedéki termékkel kapcsolatos kereskedelmi) hatósági eljárásokban szerzett engedélyek együttese képezi azt a vagyoni értéket, ami megkülönbözteti *Indítványozót* más tulajdonosoktól, harmadik személyektől.

141. A hatósági engedélyek maguk is tulajdonvédelem körébe tartozók az EJEB gyakorlata szerint,²⁶ azonban a tulajdonvédelemnek ki kell terjednie az engedélyeken keresztül, vagyoni értékkel bíró használati jogokra. Így a tulajdonjogi védelemnek ki kell terjednie pl. az *Indítványozót* megillető, az adott üzemanyagtöltő-állomás üzemeltetési jogára, ami közvetlen összefüggésben áll az építési jog által egy már erősen korlátozott tulajdonhoz való joggal. Nem lehetne ugyanis az üzemanyagtöltő-állomásnak jellegadó funkciója, ha az arra hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek előtt az *Indítványozó* nem kérelmezi az üzemanyagtöltő-állomás létesítését, annak használatbavételét. Hasonlóan az ingatlan a felülepítménnyel együtt sem lenne alkalmas arra, hogy a jellegadó terméket, az üzemanyagot, értékesítse. Kiskereskedelmi tevékenység bejelentésköteles, sőt, az üzemanyag, mint jövedéki termék speciális kereskedelmi engedély birtokában értékesíthető.²⁷ Enélkül csak az üzemanyagtöltő-állomások egyéb kereskedelmi tevékenységei (pl. benzinkúti élelmiszer-és italértékesítés) lenne engedélyezett. Emellett az üzemanyagtöltő állomások elképzelhetetlen az üzemanyag, mint veszélyes és robbanásveszélyes anyag tárolótartályainak üzemeltetésére, ha *Indítványozó* ezen speciális engedéllyel nem rendelkezne. Ezeknek az engedélyeknek vagyoni értéke van, ezek jelentik a különböző jogszabályok által támasztott feltételeknek való megfelelést. Ezek az engedélyek összesége az, ami az üzemanyagkiskereskedelmi piacra jutást lehetővé teszi. Az engedélyek együttesen teszik lehetővé pl. az *Indítványozó* kereskedelmi autonómiáját, üzleti döntések meghozatalának szabadságát, szerződések befolyástól mentes kötéséhez való jogát.

²⁵ Lásd a közigazgatási hatósági eljárásban érvényesülő alapelvek, az alkotmánybírószági gyakorlat és az Európai Parlament Állásfoglalása, valamint a ReNEUAL Modellszabályok közötti összefüggésekre: BALOGH-BÉKESI Nóra – BALÁZS István – BOROS Anita: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2017/2. különszám, 20-67.

²⁶ A Kérelmező társaság árbevételének jelentős hányadát biztosító engedélyt, melyet jogszabállyal érvénytelenítettek szintén „javaknak” volt tekintendő (*Centro Europa 7 S.R.L. és Di Stefano kontra Olaszország* [GC], § 177-178; *Vékony kontra Magyarország*, § 29).

²⁷ https://nav.gov.hu/pfile/file?path=/ugyfeliranytu/nezzen-utana/inf_fuz/2022/86.-informacios-fuzet---jovedeki-kis-es-nagykereskedelem

142. Tehát az engedélyeket összességét egyszerre kell szerzett jogokként érteni (ami magában alkalmas tulajdonjogi védelemre), másrészt azok összessége jogos váromány alapjául szolgál. Várományt keletkeztet arra, hogy az állam az engedélyben rögzített tárgyi feltételeket (ingatlanok, ingóságok, áruk, forgóeszközök) nem vonja el. A tulajdonjogi védelem alapján negatív, tartózkodásban megnyilvánuló kötelezettsége van az Államnak a jogszerűen szerzett és gyakorolt jogok kapcsán. Így nem fog olyan jogi környezetet kialakítani, amivel széles rendelkezési jogba történő beavatkozás révén nem mást, mint az engedélyek által megállapított tevékenységhez nélkülözhetetlen tulajdont vonja el, vagy korlátozza pl. használati jog alapításával, anélkül, hogy az engedélyes *Indítványozó* engedélyei egyedileg érintve lennének. **Ha az Állam a szabályozás útján dönt az engedély tartalmára kiható, azt elnehezítő, *ad absurdum* azt ellehetetlenítő jogi szabályozás bevezetéséről, úgy a beavatkozást az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének általános alapjogi tesztje alapján kell megítélni, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sajátosságaira figyelemmel.**

143. *Indítványozó* álláspontja szerint a támadott szabályozás a következő indokok miatt nem állja ki szükségességi-arányossági vizsgálat próbáját az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése alatti a tulajdonhoz való jog kapcsán.

144. A **szerzett jogoknak** is alapvető velejárója, hogy az Állam az egyedi aktusokba jogszabályok útján ne avatkozzon bele. Ez nem jelenti azt, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat ne lehetne érintetlenül hagyni. Ezzel szemben nyomós közérdeknek kell állnia, ha egyéb alternatív általános magatartási szabály alkotása helyett éppen az engedélyeken keresztül szerzett jogok lényegébe avatkozik be: azaz semmibe veszi a jogszerű, a benzinkút-létesítés és üzemeltetés engedélyei megszerzéséhez szükséges költségeket, az engedéllyel biztosított tárgyi eszközöket (ingatlanokat, ingókat). Nem lehet ott szerzett jog gyakorlásáról beszélni, ahol éppen a jogi szabályozás teszi kötelezővé a tulajdon tárgyainak a használatát [Törvény 42. § (1)-(2) bek.]. Szankcióként állítva a Törvény 44-47. §§ és a *Veszélyhelyzeti kormányrendeletek* időbeli és tartalmi keretei között azt, hogy aki a szerzett jogát nem fogja gyakorolni, azzal szemben az ellenőrzést lefolytató NAV bírságot fog alkalmazni, melynek mértéke 6 millió Ft-tól 15 millió Ft-ig terjedhet 2022. március 10. napjától a 94/2021. (XI. 13.) Korm.rendelet 2. § (2) bekezdése alapján. Az, aki nem használja ki az üzemanyag-töltő állomás adottságait (tehát pl. nem tünteti fel az új hatósági árat az árjelző totemoszlopon), attól a szerzett jogai elvonhatók, és olyan kijelölt üzemeltetőnek adható át, aki „*az érintett üzemanyag-töltő állomás üzemeltetésére külön engedély nélkül jogosult*” [Törvény 46. § (3) bek.].

145. Nem tűnik ezen a pontos közérdekekkel alátámasztottnak, hogy miért szükséges éppen az üzemanyag-kiskereskedők sújtása ilyen súlyos beavatkozás eltűrésére. *Indítványozó*, mint engedélyes

elveszíti az engedélyezett tevékenységek folytatásának feltételét, azaz az engedélyek keretén belüli működés tárgyi eszközeivel történő rendelkezési jogát és rendelkezési szabadságát. Ez a büntető jellegű, bírsággal, végső soron az üzemeltetési jog elvonásával fenyegető helyzetre nem szolgált rá *Indítványozó*. Nincs olyan közérdek, ami az Alaptörvény I: cikk (3) bekezdése szerinti „feltétlenül szükségessé” tenné a jogalkotó súlyos beavatkozását. Ismételten, hangsúlyozzuk, hogy akármilyen mértékű bírság elviselésére kötelezett *Indítványozó* saját tulajdonú, a saját használatában lévő tulajdoni tárgyak használatának elmaradása miatt rónak ki szankciót.

146. Az államnak a fent hivatkozott szabályok alkotása helyett az elérni kívánt céllal (ellátás-biztonság) arányos intézkedési lehetősége is lett volna: intézkedni arról, hogy kínálati többlet legyen az üzemanyag-piacon. Az állam üzemanyagot terhelő közterheket sávosan csökkenthette volna, hatásvizsgálatot végezhetett volna, hogy a fogyasztók-a vállalkozások mely rétege érintett az üzemanyagárak növekedésével meg lehetett volna fontolni a leginkább sérülékeny csoportok támogatását. Az állam ehelyett azonban a veszteségek, a világpiaci folyamatok súlyosodásának viselésére az üzemanyag-kiskereskedőket (így *Indítványozót*) jelölte ki, így pedig nem a szerzett jogok által biztosított jogot, azaz (tulajdonosi pozícióból fakadó) szabadságot biztosítva számukra, hanem azokat tovább terhelve. Tekintettel arra, hogy alternatív intézkedésekkel a tulajdonost megillető szabadságok lényegét nem érintő módon, az elérni kívánt céllal arányosan lehetett volna a jogkorlátozás mögött meghúzódó értéket kezelni, **így *Indítványozó* arra kéri az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a szerzett jogokba beavatkozás súlyossága fényében annak szükségességének hiányát, valamint annak az elérni kívánt céllal való arányosságának hiányát, egyúttal az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés sérelmét.**

147. A **jogos váromány** jelen esetben arra terjed ki, hogy az engedélyesek a tulajdongyarapodásba történő konkrét beavatkozásoktól mentes. *Indítványozó* ügyében a tulajdongyarapodást a tag értelemben kell érteni: jelenti rövid távon akár az új áruk beszerzését, az üzemanyagtöltő-állomás alatti tárolótartály, tároló-létesítmény feltöltése új üzemanyag-készlettel. Jelenti azt is, hogy a tulajdonos az engedélyei birtokában, a műszaki feltételek fennállására tekintettel további tárgyi eszközt kíván bevonni a működésbe (pl. járműtisztító épületrész kialakítása és használatba vétele, elektromos töltőállomások kialakítása, PB palack forgalmazása stb.). Előbbiek a készletek állandó frissítésére vonatkozik, amelyek elképzelhetetlenek, ha a jogos váromány alapja, az engedélyek elveszítik tartalmukat. Utóbbiak pedig az engedélyezett tulajdoni tárgyak kialakítását teszi lehetővé – a meglévő jogi aktusokon alapuló módon, azok kiegészítése, kiterjesztése szükséges mindössze. Utóbbi jogi alapja az, hogy az állam ne olyan szabályozást alakítson ki, ami akár a rövid távú tulajdoni várományt, akár a hosszú távon elérhető várományt megakadályozza.

148. Nem lehet jogos várománnyal élnie az *Indítványozónak*, ha a jogi szabályozás szinte azonnali jelleggel elvonja a tulajdonos megillető rendelkezési, és döntési szabadságot. Aránytalan az az intézkedés, ahol tulajdonosi döntést támogató intézkedés helyett tulajdonosra nehezedő kötelezettség az új áruk, az új üzemanyag-készlet beszerzése. Ebben a tekintetben jelentősége van annak, hogy a Törvény 42. § (1)-(2) bek. forgalmazási kötelezettséget ír elő, azaz *Indítványozónak* folyamatos beszerzési kötelezettsége van a 95-ös benzin és a dieselolaj vonatkozásában (még akkor is, ha ez az évtizedes partner nagykereskedő elvesztéséhez, és egyoldalúan előnytelen szerződés révén történő beszerzéshez vezet *Indítványozó* részére). Kötelezettségük van azok pótlására akkor is, ha a nagykereskedő magasabb áron adja el az üzemanyag literét, mint ami a kiskereskedelmi hatósági ár. Az a szabályozás, ami nem tulajdonosi szabadságot juttat érvényre, és nem teszi lehetővé az engedélyekre alapuló további tulajdongyarapodást, a befektetések helyett pedig deficitese működésre, az engedélyezett működés tárgyi feltételeinek elidegenítését a tulajdonos előtt vizionáló szabályozás lehetetlenné teszi a váromány jövőbeli materializálódását. ***Indítványozó* tulajdongyarapodását szélsőségesen korlátozó szabályozásnak sem legitim célja (közérdekű céllal való alátámasztottsága) nincs, sem nem arányos az elérni kívánt célokkal, ezért az az *Indítványozó* Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogukat alaptörvény-ellenesen sérti.**

149. A *jogos váromány védelmi körén kívül* előadjuk, hogy az Alkotmánybíróság azon gyakorlata mely szerint „nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátáshoz vagy a vállalkozási tevékenység folytatáshoz szükséges beruházások piaci értékállósága és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem” – a jelen ügyben eltérő megítélés alá kell, hogy essen. A fenti álláspontot tükröző 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban a dohánytermékek kiskereskedelme kapcsán fogalmazta meg az Alkotmánybíróság. *Indítványozó* kiemeli, hogy helyileg és regionálisan háztartások, vállalkozások, állami szervek üzemanyag-ellátásáról gondoskodnak egy engedélyekkel korlátozott, de liberalizált piacon. Nem veszíti el az engedélyeit, de azok birtokában sem biztosított számára az engedélyek birtokában történő tevékenység folytatása.

150. *Indítványozónak* vissza kell fogniuk költségeit, megszüntetni foglalkoztatási jogviszonyokat. *Indítványozót* nem védte meg az állam attól, hogy tulajdonjogukat közvetlenül vagy közvetetten korlátozzák, sőt akár tulajdon elvonással járó szankciókat helyezett kilátásba, ha *Indítványozó* jogszabálysértően járna el kereskedelmi tevékenységei kapcsán. Ezt annál is inkább érvényre kell juttatnia az Alkotmánybíróságnak, hiszen az *Indítványozónak* nincs bírósághoz forduláshoz való joga, nincs alanyi joga jogalkotással okozott károk megtérítése miatt rendesbírósághoz fordulni, és a jogszabállyal történő engedélyek elvonásával szemben pl. közigazgatási bírósághoz fordulni, aki

egyedileg felülvizsgálhatná az engedélyekbe beavatkozás szükségességét és arányosságát. Érdeemi hazai jogorvoslat hiányában az Alkotmánybíróságnak kell tartalmi alkotmányossági kontrollt gyakorolnia, amihez nem engedhető meg, hogy a tulajdonhoz való jog által védett vagyoni jogok köre az EJEK gyakorlatánál szűkebben biztosított. Az árbevételnek jogi személyek tulajdona megítélése kapcsán alapvető jelentősége van: az értékesítés nettó árbevétele a kiindulópontja a vállalkozások eredménykimutatásai elkészítésének. Ennek az adatnak a hiányában nincs meg kiindulópont ahhoz, hogy az adott vállalkozás adózott eredményét meg lehessen állapítani. Hivatkozunk arra, hogy *Indítványozó* akár komplex számításokkal is képes és hajlandó igazolni a *Veszélyhelyzeti Kormányrendeletek* alkalmazásával őt ért veszteségeket, károkat. A veszteségek számszerű megállapítása olyan szakkérdés, amelyre vonatkozóan az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 57. § (6) bekezdésében, és az *Alkotmánybíróság ügyrendjéről* szóló 1001/2013. (II. 27.) Tü. határozat 40. §-a alapján van lehetősége kivételesen szakértőt kirendelni.

151. Az EJEK a dohánykoncesszió kapcsán a *Vékony kontra Magyarország* ügyben, az Alkotmánybíróság 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatával szemben fogadta el, hogy tekintettel arra, hogy a Kérelmező árbevételének jelentős részét adta az engedély, az tulajdonjogi védelmet élvez.²⁸ Az Alkotmánybíróság ezzel az üggyel elindulhat az EJEK gyakorlattal egyező irányban lévő védelmi kör kialakítása felé, mellyel az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként gondoskodna a hazai hatékony jogvédelem biztosítása felől.

²⁸ Vékony v. Hungary, app.no. 65681/13, 13 January 2015, § 29 [*l. továbbá:* § 6, § 33, § 41]

KÉRELEM

1. Az előbbieken kifejtett indokok alapján kérem a T. Alkotmánybíróságot, hogy **állapítsa meg**,
hogymint
 - a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő alkalmazásáról szóló 39/2022. (II. 13.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet1),
 - a hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 57/2022. (II. 28.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet2),
 - a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet3);
 - az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm.rendelet 3. § és 4. §-ának (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet4);
 - a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm.rendelet módosításáról szóló 186/2022. (V. 26.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet5);
 - 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 18., 19. és 25. pontjai (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet6);
 - a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet7) 1. § (1) bek. 19., 20. és 26. pontjai;
 - a hatósági üzemanyagárral kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 213/2022. (VI. 17.) Korm.rendelet (továbbiakban: Veszélyhelyzeti kormányrendelet8; Veszélyhelyzeti kormányrendelet1-Veszélyhelyzeti kormányrendelet8 együttesen: *Veszélyhelyzeti kormányrendeletek*) ellentétesek az Alaptörvény **B) cikk (1) bekezdésével**, az Alaptörvény **M) cikk (1) bekezdésével**, az Alaptörvény **XII. cikk (1) bekezdésével**, az Alaptörvény **XIII. cikk (1)-(2) bekezdésével**, az Alaptörvény **XV. cikk (1) bekezdésével** és az alaptörvény-ellenes jogszabályokat az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján a határozat kihirdetése utáni 30 nappal **pro futuro** semmisítse meg.
2. Egyidejűleg kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján az Alaptörvény védelme és a jogbiztonság érdekében **állapítsa meg a megsemmisített**

jogszabályok és jogszabályi rendelkezések általános és egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát.

Budapest, 2022. július 12.

Tisztelettel,

[REDACTED] képviseletében:

KARSAI DÁNIEL

[REDACTED]
dr. Karsai Dániel András
Karsai Dániel Ügyvédi Iroda