



MINISZTERELNÖKSÉG

GULYÁS GERGELY
miniszter

Tárgy: egyedi normakontroll eljárás
Iktatószám: JHÁT-PDF/372/6/2023.
Hivatkozási szám: III/1705/2023.

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. §-ának (2) bekezdése alapján, 2023. augusztus 30-án kelt, III/1705-2/2023. számú végzésére hivatkozással az alábbi nyilatkozatot teszem.

Álláspontom szerint az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések összhangban állnak az Alaptörvény B. cikkének (1) bekezdésével.

1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései

Magyarország Alaptörvénye

B) cikk

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

2. Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések

- Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2022. november 10-én hatályba lépett és 2023. január 11. napjáig hatályos 2/A. §-a;
- a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének normaszövegébe a 451/2022. Korm. rendelet 3. §-ának a) pontja által 2022. november 10. napjával beiktatott és 2023. január 11. napjáig hatályos „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrész; valamint
- az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelettel összefüggő kereskedői tájékoztatásról szóló 3/2022. (I. 26.) MK rendelet (a továbbiakban: MK rendelet) 1-3. mellékletei.

3. Az alapügy tényállása és az indítványozó álláspontja a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége vonatkozásában

A Veszprémi Törvényszék bírása az Abtv. 25. §-ának (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett. A jelen eljárás alapját képező perben a felperes elsődlegesen az alperes fogyasztóvédelmi hatóság határozatának megsemmisítését, másodlagosan megváltoztatását, harmadlagosan annak hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. A hatóság a sérelmezett határozatával közigazgatási bírsággal sújtotta a felperest, mert a 2022. november 14-én tartott helyszíni ellenőrzés során azt állapította meg, hogy a felperes nem tett eleget a hatósági áras termékek árusítására vonatkozó - 2022. november 10. napjától, illetve november 14. napjának 0:00 órájától hatályba lépett – jogszabályi előírásoknak.

Az indítványozó bíró álláspontja szerint a Korm. rendelet és az MK rendelet sérelmezett rendelkezései többletkötelezettséget írtak elő azok címzettjei, a kereskedők számára, akik jóhiszeműségük, legjobb igyekezetük ellenére sem tudták ezen kötelezettségeiket teljesíteni, mivel a jogszabályi rendelkezések kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő teljes mértékben elmaradt. Hivatkozása szerint ennek következtében a norma címzettjei akarataik ellenére követtek el jogellenes magatartást. Álláspontja szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett kellő felkészülési idő követelményét.

Az indítványozó bíró álláspontja szerint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. §-ának (3) bekezdése szorosan összefügg a jogállamiság alapelvével, ennek alapján a jogszabály hatályba lépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. E körben hivatkozott 28/1992. (IV. 30) AB határozatban, a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban, a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatban, a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatban és a 3003/2020. (II. 4.) AB határozatban foglaltakra.

Az előterjesztő bíró álláspontja szerint a kereskedők részéről a jogszabály módosításokra lehetetlen volt felkészülni.

4. Az indítvánnyal kapcsolatos álláspont

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kialakított gyakorlata értelmében „...a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén.” {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ugyan jelen eljárás egyedi normakontroll és nem alkotmányjogi panasz alapján indult, azonban a fenti megállapítás a jogbiztonság vonatkozásában általában érvényes.

Ugyanakkor a felkészülési idő értelmezése sem korlátlan, ahogyan a 3067/2017. (IV. 28.) AB határozat rámutatott: „a kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], melyet később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}.”

A támadott jogszabályi rendelkezéseket különleges jogrendben, veszélyhelyzeti intézkedéseként vezették be. A kellő felkészülési idő a veszélyhelyzeti és a normál jogrend szerinti jogalkotás esetében eltérő megítélés alá esik; a veszélyhelyzet kihirdetése ugyanis önmagában hordozza egyes törvények alkalmazása felfüggesztésének, a törvényi rendelkezésektől való eltérésnek, valamint egyéb rendkívüli intézkedések meghozatalának lehetőségét [Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a „kellő idő” követelménye a **veszélyhelyzetben nem értelmezhető**. „Veszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre

felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére. Hangsúlyozandó, hogy a veszélyhelyzet megszűntét követően is fennmaradnak a veszélyhelyzet negatív társadalmi és gazdasági hatásai, ezért a Módtv. és az R3. által megtartott szabályozások, amelyek már „normál jogrendben” születtek tartalmuknál fogva – mivel megtartják a korábbi szabályozást – szintén nem teszik értelmezhetővé a kellő idő követelményét.” {8/2021. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [104]}

Az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő rendes jogalkotás keretében történő vizsgálata során is adott helyzetben vizsgálja, hogy elegendő idő állt-e rendelkezésre a norma címzettjei számára a jogszabályok megismerésére, alkalmazására, valamint, hogy milyen többletkötelezettséget rótt rájuk az új szabályozás.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a kihirdetés és a hatályba lépés közötti időket, időszakokat „nem önmagukban kell vizsgálni, annak megítélésakor, hogy elegendő volt-e a jogszabály megismerésére, alkalmazására való felkészülési idő, hanem elsősorban **annak van jelentősége, hogy a törvény rendelkezései pontosan milyen tartalmat hordoznak, és milyen, adott esetben felkészülést igénylő új, illetve többletkötelezettségeket írnak elő a címzettek számára**”. {34/2014. (XI. 14.) AB. határozat [61]}

Álláspontom szerint a tömeges megbetegedést okozó koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatosan kimunkált alkotmánybírósági gyakorlat irányadó a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet illetve humanitárius katasztrófa következményeinek elhárítása érdekében kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggésben is.

A veszélyhelyzeti szabályozás számos változáson és módosításon ment keresztül a COVID-19 világjárvány hazai megjelenése és az orosz-ukrán konfliktus kialakulása óta. A szabályozás folyamatos, így nagy mennyiségű új jogszabály hatályba lépését jelenti.

Az első három veszélyhelyzet kihirdetését a koronavírus terjedése tette szükségessé. A Kormány 2022. május 25. napjától az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki, majd 2022. november 1. napjával ismételtén megtette az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében.

A kellő felkészülési idő hiányára történő hivatkozás azért sem megalapozott, mert a fenti időszakokban a kiskereskedelemben az árak szabályozására, készletezésre a korábbiakban is, akár heti rendszerességgel sor került. A gazdasági társaságként vagy egyéni vállalkozóként működő kereskedők tisztában voltak a szabályozás változásának gyors, azonnali jellegével, az nem érthette őket váratlanul, az alábbiakra is tekintettel.

A Korm. rendelet 2022. november 11-ét megelőzően hatályos 2. §-ának (1) bekezdése szerint a kereskedő az 1. melléklet szerinti, 2021. október 15. napján forgalmazott termékek forgalmazására és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, **2021. évi átlagos napi mennyiség** árusítására köteles.

A Korm. rendelet 2. §-ának - a hatósági vizsgálat idején hatályos - (1) bekezdése szerint a kereskedő az 1. melléklet szerinti, 2021. október 15. napján forgalmazott termékek forgalmazására és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, **2021. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség** árusítására köteles.

Az egyedi normakontroll eljárásban támadott, a Korm. rendelet 2/A. §-ának (1) bekezdése szerint a kereskedő a **2. melléklet** szerinti, 2022. szeptember 30. napján forgalmazott termékek forgalmazására és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására köteles.

A korábbi szabályozáshoz képest a módosítás csupán két körülményre terjedt ki:

- a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének „2021. évi átlagos napi mennyiség” fordulata „2021. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség”-re változott, a pontosítás éppen a jogalkalmazás megkönnyítését szolgálta;
- a Korm. rendelet 2/A. §-ának (1) bekezdésében megjelölt 2. melléklet pedig kizárólag a tojás és burgonya fentiek szerinti forgalmazását és készletezését írta elő, a korábban a Korm. rendelet 1. mellékletében megjelölt 6 élelmiszer mellett.

A jogalkotó tehát nem tette terhesebbé a kereskedők, így a felperes helyzetét sem, hanem pontosította a szabályozás körét. Ez konkrétan a „kereskedőnél készleten lévő” termékek megfogalmazás beiktatásával volt elérhető, hiszen a korábbi szabályozás ezt a kitételel nem tartalmazta, így a bárkinél 2021. október 15. napján lévő átlagáron a hét adott napjára vonatkozó 2021. évi átlagos mennyiség árusítására volt a kereskedő köteles. A 2/A. § beiktatásával rendezte a Kormány a kibővített hatósági áras termékek körére vonatkozó szabályozást, melynek arányosítási időszakát eltérítette a korábbi szabályozásban meghatározott termékkörtől, és éppen a későbbi termék bevonására tekintettel állapított meg a hozzá megfelelő vetítési időszakot.

A Korm. rendelet 2/A. §-a 2022. november 10. napján lépett hatályba, alkalmazni 2022. november 11. napjától volt kötelező, míg ugyanezen jogszabály 2. §-a már előre vetítette a végrehajtási rendelethez alkalmazkodás kötelezettségét, így ez nem eredményezheti a kellő felkészülési idő hiányából eredő alaptörvény-ellenességet.

Az MK rendelet módosítása minden érintettre vonatkozik, ugyanakkor a Kormány elsődlegesen nem a pár tíz, száz fős kistelepülések nehéz körülmények között is lakossági alapellátást biztosító kisüzletek forgalmára szabta a rendelkezéseit, hanem az MK rendelet 1. §-ának (2) bekezdése alapján nagy forgalmú kiszolgálást biztosító üzletekre, amelyek működésük széles köréből eredően jelentős létszámú lakossági fogyasztást szolgálnak ki, lánc jellegükből kifolyólag lényegesen gyorsabb és olcsóbb számukra a lakossági tájékoztatás is, tehát gyorsan tudnak reagálni a kormányzati intézkedésekre, így alappal elvárható tőlük a rövid határidővel bejelentett, a lakosságot közvetlenül érintő intézkedések teljesítése. Ezért tett különbséget a jogalkotó a nagyobb és az ennél kisebb alapterületű üzlethelyiséggel rendelkező kereskedők között, ez utóbbiaknak választási lehetőséget biztosítva, hogy az 1., 2., vagy 3. számú melléklet szerinti formai követelményeket, arculati elemeket és szöveget tartalmazó tájékoztató kihelyezésével tájékoztatja a vásárlókat.

A támadott jogszabályi rendelkezések nem eredményeztek olyan többletkötelezettséget a címzettek számára, amelyek megalapozhatnák az Alaptörvénybe ütközést.

Az árak maximalizálása tekintetében a korábbi szabályozás **csupán két újabb termékkört** érintett. Ugyan az érintett jogszabály kihirdetése és hatályba lépése között csak néhány óra telt el, a mai elektronizált világban azonban a két termékkör árazásának módosítására rendelkezésre kellett hogy álljanak a technikai feltételek a kereskedőknél.

Nem életszerű az az érvelés, hogy a norma címzettjének lehetetlen volt a készletek biztosítása az egy évvel korábbi mértékben, hiszen olyan termékkörökről volt szó, amelyek a mindennapi áruforgalomban rendszeresen keresettek, az alapvető fogyasztói igények kielégítését szolgálják (friss tojás, étkezési burgonya).

Az, hogy a tájékoztatás biztosítása körében a kereskedőknek egy hétvége állt rendelkezésükre a plakátok kiegészítésére, szintén nem tekinthető túlzott többletkötelezettségnek. **Alkotmányjogi aggály nélkül elvárható bármely kereskedőtől, hogy két napon belül képes legyen bármely vásárlói tájékoztatás módosítására,** különös tekintettel arra, hogy a nagyobb áruházak helyben is megoldják a saját címkéik, tájékoztatásuk nyomtatását, az üzletek pedig hétvégén is nyitva tartanak.

A kifogásolt kormányrendeletek **csupán az addig is hatályos, korábbi szabályozási kört bővítették**, egyrészt a már korábbiakban meghatározott hatósági áras termékek körének kiegészítésével, másrészt azoknak a kihelyezett tájékoztatókon való feltüntetésével, valamint a készleten tartandó mennyiség mértékének módosításával, így a szabályozás eddigi irányát figyelemmel kísérve ez nem jelenthetett teljesíthetetlen többletkötelezettséget a kereskedőknek. **A szabályozás várható iránya egyébként már a kihirdetés előtt, a délelőtti órákban megismerhetővé vált** a kereskedőknek, mivel 2022. november 9-én délelőtt a **Kormányinfón elhangzott**, valamint a médiában valamennyi platformon megismerhetővé vált, tehát már akkor megkezdheték a változásokra való felkészülést.

A megsemmisíteni indítványozott jogszabályi rendelkezések tekintetében alkalmazandó az Alaptörvény 28. cikke, az ún. értelmezési szabály, mely szerint „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Álláspontom szerint ennek mentén a támadott jogszabályi rendelkezések nem lehetnek alaptörvény-ellenesek, hanem a humanitárius jellegű veszély kiküszöbölése érdekében a szükséges, erkölcsös és gazdaságos célt szolgáló intézkedéseket szolgálják.

A fentiek alapján az indítvány elutasításának van helye, mert a támadott Korm. rendelet 2022. november 10-én hatályba lépett és 2023. január 11. napjáig hatályos 2/A. §-a; a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés normaszövegébe a 451/2022. Korm. rendelet 3. § a) pontja által 2022. november 10. napjával beiktatott és 2023. január 11. napjáig hatályos „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrész; valamint az MK rendelet 1.-3. mellékletei az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban állnak.

Budapest, 2023. október 2.

Tisztelettel:


Gulyás Gergely

