

Veszprémi Törvényszék
10.K.700.280/2023/10.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám	0 1 7 0 5 - 0 / 2023
Erkezett:	2023 AUG 04.
Érkezés módja	
☒ POSTÁN	☐ @ EGYÉB:

A Veszprémi Törvényszék a

felperesnek – a

alperes ellen az

FE/FOGY/242-1/2023. ügyszámú határozattal összefüggésben indított közigazgatási bírság tárgyú közigazgatási perében meghozta az alábbi

v é g z é s t:

A bíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény *(a továbbiakban: Abtv.)* 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását és indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság az ügyben alkalmazandó

- 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. § rendelkezéseinek,
- a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés szövegébe a 451/2022. (XI.9.) Korm. rendelet *(a továbbiakban: Mód. rendelet)* 3. § a) pontja által 2022. november 10. napjával beiktatott és 2023. január 11. napjáig hatályos „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrészének, 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)* 2022. november 14-i hatállyal módosított 1., 2. és 3. mellékleteinek

alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és azokat semmisítse meg, továbbá az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések alkalmazhatóságát elsődlegesen általánosan, másodlagosan a jelen ügyben zárja ki.

A bíróság egyidejűleg a peres eljárást felfüggeszti.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

I n d o k o l á s

A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tényállása

Az alapvető élelmiszerek hatósági árának ellenőrzése tárgyában alperes 2022. november 14-én (hétfőn) 9⁰⁵ órai kezdettel helyszíni ellenőrzést tartott felperes [REDACTED] szám alatti üzletében.

Alperes az ellenőrzésről felvett jegyzőkönyvben (*a továbbiakban: jegyzőkönyv*) rögzítette, hogy a Korm.rendelet 2. § (1) bekezdés és a 2/A. § (1) bekezdés által előírt, valamint az MK rendelet által meghatározott tartalmú és formájú tájékoztatás (*a továbbiakban: tájékoztatás*) az üzlet bejáratánál, két különböző helyen, A3 méretnél nagyobb (B1) méretben kihelyezésre került ugyan, de azon a két új termékkör (a friss tojás és az étkezési burgonya) nem szerepelt.

Alperes hivatalból hatósági eljárást indított, melynek során felperest adatszolgáltatásra hívta fel.

Felperes már a megelőző eljárásban tett nyilatkozatában is hivatkozott arra, hogy a Mód. rendelet 2022. november 9-én (szerda) éjjel történő kihirdetése, illetve másnapi (csütörtöki) hatálybalépése nem tette lehetővé, hogy további készleteket rendeljen meg, illetve juttasson el az üzleteibe az ellenőrzés időpontjáig. Kiemelte továbbá, hogy a 15/2022. (XI.11.) MK rendelet (*a továbbiakban: MK Mód. rendelet*) 2022. november 11-i (péntek) kihirdetése és november 14-i (hétfő) hatálybalépése folytán a felperes nem tudta az ellenőrzés időpontjáig a módosított tartalmú tájékoztatást kihelyezni. Nem rendelkezik a perbeli üzlet a tájékoztatás elkészítéséhez szükséges technikai eszközzel, azonban felperes csatolta a tájékoztatás nyomdaipari megrendelésről szóló okiratot.

Alperes az FE/FOGY/00242-1/2023. ügyiratszámú határozatával felperes terhére 3.000.000,- Ft összegű bírságot szabott ki (*a továbbiakban: alperesi határozat*). Döntésének jogalapjaként a Korm. rendelet és az MK rendelet ellenőrzés idején, azaz 2022. november 14-én hatályos rendelkezéseire hivatkozott. Rögzítette, a felperes nem tett eleget ezen előírásoknak, amikor a perbeli üzletben az ellenőrzés napján búzafinomliszt, finomított napraforgó-étolaj, csirkemell, csirkefarhát, 2,8 % zsírtartamú UHT tehéntej termékekből nem árusított legalább olyan mennyiséget, mint a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi készletmennyiség volt az adott üzletben. Jogsértést követett el a felperes azzal is, hogy az ellenőrzés ideje alatt, az üzlet nyitvatartási idejében kihelyezett tájékoztató hiányos volt, mivel nem tartalmazta a tyúktojás és az étkezési burgonya termékköröket. Ezen jogsértések miatt alperes a Korm. rendelet és a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény előírásai alapján szabott ki felperesre bírság szankciót.

Felperes keresetlevelében elsődlegesen az alperesi határozat megsemmisítését, másodlagosan megváltoztatását és a bírság összegének mérséklését, harmadlagosan annak hatályon kívül helyezését és alperes új eljárásra kötelezését kérte. Fenntartotta a napi eladott mennyiség értékesítésének kötelezettségére vonatkozó korábbi álláspontját, mellyel összefüggésben eseti bírósági döntésekre, valamint az Alaptörvény 28. cikk rendelkezésére hivatkozott. Kiemelte azt is, hogy a Mód. rendelet és az MK Mód. rendelet kihirdetéséhez képest azok hatálybalépésének időpontja nem elégítette ki a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (*a továbbiakban: Jat.*) 2. § (3) bekezdés követelményét, mivel nem biztosított elegendő időt a jogszabályok alkalmazására való felkészülésre. Felperes az idő rövidségére tekintettel nem is lehetett abban a helyzetben, hogy a jogszabályi előírásoknak megfeleljen.

Felperes a 7. sorszámú keresetváltoztatás, keresetkiegészítés és előkészítő irat megnevezésű beadványában indítványozta az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését, a Mód. rendelet 3. § a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve alkalmazásának kizárását. Állította, hogy a Mód. rendelet hatálybalépési időpontjának meghatározásakor a felkészülési idő biztosítása teljes mértékben elmaradt, így a jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelés biztosítása lehetetlen volt. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezette, hogy a jogállamiság fontos eleme a jogbiztonság elve, amelyből a kellő felkészülési idő követelménye is következik.

Alperes a védiratában a kereset elutasítását kérte, mindenben fenntartva az alperesi határozatban írtakat. Hangsúlyozta, a megelőző eljárásban nem képezte feladatát annak vizsgálata, hogy a jogalkotó a jogszabálmódosítások meghozatalakor eleget tett-e a jogalkotásra vonatkozó követelményeknek, a jogszabályok hatálybaléptetésére vonatkozó előírásoknak.

A közigazgatási perben alkalmazandó jogszabályok

A Korm. rendelet 2022. november 9. napján hatályban volt 1. § (1) bekezdése értelmében az 1. melléklet szerinti termékek voltak ún. hatósági áras termékek.

Ezen időpontig a kereskedő – a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében – 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 volt köteles.

A 2022. november 9-én 22:21 órakor kihirdetett Mód. rendelet azonban a Korm. rendelet egyes rendelkezéseit módosította, illetve új rendelkezéseket iktatott be:

A Mód. rendelet 1. § által beiktatott új 1/A. § (1) bekezdése értelmében 2022. november 10. napjától kezdődően hatósági áras termék a 2. melléklet szerinti termék is, azaz a friss tojás és az étkezési burgonya.

A Korm. rendeletnek a Mód. rendelet 3. § a) pontjával módosított 2. § (1) bekezdése, valamint a Mód. rendelet 2. § által beiktatott 2/A. § (1) bekezdése előírta, hogy a kereskedő az 1. melléklet szerinti, 2021. október 15. napján és a 2. melléklet szerinti, 2022. szeptember 30. napján forgalmazott termékek forgalmazására és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021/2022. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására köteles.

A Korm. rendelet módosítással nem érintett 2. § (2) bekezdése és a Mód. rendelet 2. § folytán beiktatott 2/A. § (2) bekezdése értelmében a kereskedő köteles az 1. § (1) bekezdésével, illetve az 1/A. § (1) bekezdésével összefüggő, az általános politikai koordinációért felelős miniszter által meghatározott tartalmú és formájú tájékoztatást az üzletben jól látható helyre kifüggeszteni és csomagküldő kereskedelem esetén a nyitólapon közzétenni.

*

A tájékoztatással kapcsolatosan 2022. november 10-e előtt és azután is az MK rendelet 1. § határozta meg, hogy a kereskedő miként köteles eljárni, melyik típusú üzlet esetében mely formai követelményeket, arculati elemeket és szöveget tartalmazó tájékoztatást használni, illetve azt az üzlet mely bejáratánál és mekkora méretben kell jól látható információs táblán kihelyezni. A 2. § rendelkezett arról, hogy a miniszterelnök kabinetfőnöke az 1., 2. és 3. melléklet szerinti tájékoztatás pontos műszaki-, szakmai leírását a Kormány honlapján közzéteszi.

A Mód. rendelet elfogadása annyiban érintette az MK rendelet mellékleteit, azokban a tájékoztatás tartalmát, mivel a hatósági áras termékek köre kiegészült a friss tojással és az étkezési burgonyával.

Az e tárgyban született MK Mód. rendelet 2022. november 11-én (pénteken) került kihirdetésre azzal, hogy a 2. § értelmében 2022. november 14-én (hétfőn) lépett hatályba.

*

Ami a szankciókat illeti, a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében, ha a hatóság az 1. és 2. § szerinti kötelezettségek megsértéséről ellenőrzése során tudomást szerez (...)

a) 50 000 forinttól 3 000 000 forintig terjedő bírságot szab ki, vagy

b) ismételt jogsértés esetén döntésével elrendelheti, hogy a kereskedő tevékenységét ideiglenesen nem folytathatja, amelynek időtartama legalább egy nap, legfeljebb fél év lehet.

A bíróság értelmezése

Látható, hogy a Korm. rendelet egyes rendelkezéseit a Mód. rendelet módosította, illetve új rendelkezéseket iktatott be, valamint ehhez kapcsolódóan az MK rendelet mellékleteinek tartalma az MK Mód. rendelet folytán került módosításra.

A Jat. 2. § (3) bekezdése szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Ehhez képest a Mód. rendelet 2022. november 9-én (szerda) késő éjjel került kihirdetésre és az 5. § szerint a kihirdetést követő napon, azaz 2022. november 10-én (csütörtök) lépett hatályba.

Az MK Mód. rendelet 2022. november 11-én (péntek) éjjel került kihirdetésre és a 2. § alapján 2022. november 14-én (hétfő) lépett hatályba. Az MK Mód. rendelet esetében tehát maga a jogalkotó is két napot késlekedett annak a Mód. rendelethez igazodó megalkotásával.

A módosított jogszabályi rendelkezések egyrészt a hatósági áras termékek körének további két új termékkel – a friss tojással és az étkezési burgonyával – történő kibővítésével voltak kapcsolatosak, valamint ehhez kapcsolódóan módosult a tájékoztatás tartalma is. Másrészt további lényeges módosítás volt, hogy a Korm. rendelet 1. melléklete szerinti, korábban is már hatósági áras terméknek minősülő termékek vonatkozásában a Mód. rendelet 3. § a) pontja folytán a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése akként módosult, hogy abba a korábbi „*átlagos napi mennyiség*” szövegrész helyébe az „*átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség*” szövegrész került.

A kereskedőknek tehát a Mód. rendelet 2022. november 9-én késő éjjel történt kihirdetéséhez képest annak másnapi, 2022. november 10. napjának 0:00 órájától történt hatálybalépésétől kezdve, azaz 1 óra 39 perc felkészülési idő után kellett volna a Korm. rendelet 1-2. mellékletei szerinti hatósági áras termékek tekintetében azok forgalmazásán túl a bázisnapon a kereskedőnél készleten lévő mennyiség (készletmennyiség) árusítására felkészülni.

Emellett a kereskedőknek az MK Mód. rendelet 2022. november 11-én este történt kihirdetéséhez képest annak 2022. november 14. napjának 0:00 órájától történt hatálybalépésétől – vagyis éppen az ellenőrzés reggeli időpontjától kezdve –, azaz egyetlen hétvége felkészülési idő után kellett volna a kibővített hatósági áras termékkörökre vonatkozó megváltozott tartalmú tájékoztatást az üzleteikben jól látható helyre kifüggeszteni.

A bíróság álláspontja, hogy az ismertetett mértékű jogszabálmódosításokra a kereskedők részéről lehetetlen volt a Mód. rendelet esetében egyetlen éjszaka, míg az MK Mód. rendelet esetében egyetlen hétvége alatt felkészülni.

Ezt támasztja alá az Országos Kereskedelmi Szövetség felperes által a perben becsatolt sajtóközleménye (*a továbbiakban: sajtóközlemény*) is, melyben a vásárlók megértését kérték, éppen a 2022. november 10-i reggeli üzletnyitásokra való lehetetlen felkészülés okán. A sajtóközlemény a felkészülés kapcsán több körülményre is hivatkozott, így az üzletek éjszakai zárva tartására, az árcédulák cseréinek időigényére, az árváltozások központ általi elrendelésére és az online pénztárgépeknek az új árakra való átállítására, valamint az újabb tartalmú tájékoztatás elkészítésének időigényére.

Az érintett vállalkozásoktól – miközben a Korm. rendelet hatálybalépése óta folyamatosan kötelesek a hatósági áron történő kereskedelem biztosítására – nem várható el, hogy az üzletek zárását követően, 22²¹ órától másnap 0⁰⁰ óráig terjedő időtartamban felkészüljenek ilyen, tartalmukban eltérő kötelezettségek teljesítésére.

A Mód. rendelet folytán ugyanis a vállalkozások 2022. november 10-én reggel hiába is tettek eleget az eddigiekhez hasonlóan a forgalmazási és árusítási kötelezettségüknek, ha adott esetben az értékesítendő készletmennyiség nem állt a rendelkezésükre. Mindezt úgy, hogy ezen kötelezettség teljesítésének elmaradása esetére a Korm. rendelet kötelező bírságolást ír elő szankcióként.

Hasonlóan sérelmes volt felperes számára az MK Mód. rendelet vonatkozásában, amikor annak 2022. november 11-én (pénteken) történt kihirdetéséhez és 2022. november 14-i (hétfői) hatálybalépéséhez képest az alperes hétfőn reggel 9 óra után már helyszíni ellenőrzést tartott. A két időpont között hétvége volt, amikor a központi ügyintézés minden vállalkozás esetében szünetel. Vagyis a felperes azon munkavállalói már nem dolgoztak, ezért eljárni sem tudtak annak érdekében, hogy az MK Mód. rendelethez igazodva az új tájékoztatáshoz szükséges táblákat legyártassák, kihelyeztessék. A konkrét perbeli esetben még felperes központjának azon elektronikus levele sem érkezett meg a reggeli órákban a vizsgált üzletbe, amelyben a központ ideiglenesen egy egyszerű kiegészítő felülragasztással kívánta volna a jogszabálmódosításból adódó nehézségeket áthidalni. E körben pedig azon felperesi hivatkozás is maximálisan akceptálható, hogy nem csak a perbeli üzlet, de felperes központja sem rendelkezik a MK Mód. rendelet által előírt méretben színes nyomtatási lehetőséggel, ezért külső vállalkozás segítségét kellett a tájékoztatást tartalmazó táblák legyártásához igénybe venni. Mindezt pedig péntek éjjeltől hétfő reggelre megvalósítva.

Az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint [a 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 írtakra figyelemmel] a jogállamiságból és az annak részét képező jogbiztonság követelményéből fakadó egyik fontos elv a kellő felkészülési idő biztosítása, melynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a címzettek számára a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

E követelményt ismétli meg a Jat. idézett 2. § (3) bekezdése is.

A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabályok hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson a jogszabály szövegének megszerzésére, megismerésére, áttanulmányozására; a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez és az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről gondoskodjanak.

Ezek a kellő felkészülési idő követelményének az Alkotmánybíróság által meghatározott ismérvei.

A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme tehát, 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 cél-eszköz viszonyban áll egymással.

A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni.

Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.

A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya alaptörvény-ellenességhez vezet.

Összegzés

Fenti indokolásból kitűnően a Korm. rendelet és az MK rendelet módosítása többletkötelezettségeket írt elő azok címzettjei számára. A címzettek, köztük felperes még jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem tudták ezen kötelezettségeiket teljesíteni, így akaratuk ellenére követtek el jogellenes magatartást.

Ennek oka az volt, hogy a Mód. rendelet és az MK Mód. rendelet kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő teljes mértékben elmaradt.

A Mód. rendelet és MK Mód. rendelet hatálybalépése tekintetében a jogalkotó egyáltalán nem biztosította a jogszabályok címzettjeinek azok alkalmazására való felkészülésre az elegendő idő rendelkezésre állását. A bíróság álláspontja szerint a Mód. rendelet esetében a mintegy 1,5 órányi, míg az MK Mód. rendelet esetében az egyetlen hétvége felkészülési idő nem tekinthető alkotmányjogi értelemben kellő felkészülési időnek.

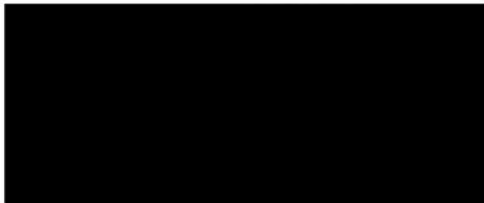
Ennek hiányában pedig a Korm. rendelet 2022. november 9-én kihirdetett és az MK rendelet 2022. november 11-én kihirdetett módosítása a jogbiztonságot, mint a jogállamiság fontos elemét súlyosan, kirívóan sérti.

Fentiekre tekintettel a bíróság az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását és indítványozza, hogy a perben alkalmazandó hivatkozott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességét állapítsa meg és azok alkalmazhatóságát zárja ki.

A bíróság egyidejűleg a Kp. 34. § b) pontja folytán alkalmazandó Pp. 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján a peres eljárást felfüggesztette.

A végzés elleni fellebbezési jogot a Kp. 34. § b) pont folytán alkalmazni rendelt Pp. 128. § (5) bekezdés zárja ki.

Veszprém, 2023. július 25.



dr. Szántay Bernadett s.k.
bíró

