

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3323/2024. (VII. 29.) AB HATÁROZATA

jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés *b*) pontja nem alkalmazható bármely hatóság, vagy bíróság előtt folyamatban lévő ügyben.

3. Az Alkotmánybíróság

– az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 2022. február 1. napja és 2022. november 9. napja között hatályos szövege;

– az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 1/A. és 2/A. §-ai;

– az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése, 2. § (1) bekezdése, 3. § (1) bekezdése, (3) bekezdése, 4. §-a, valamint annak a 2022. november 10. napja és 2023. június 29. napja között hatályos 2. melléklete;

– az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet 2. §-a;

– az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés 16. pontja,

– a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény 4. § 17. pontja;

– a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésének 17. pontja;

– az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelettel összefüggő kereskedői tájékoztatásról szóló 3/2022. (I. 26.) MK rendelet;

– a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 80. §, 81. §-ai, 82/A. §-a és 85. § (1a) bekezdése, valamint

– a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény 3. § 13. pontja

alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszokat elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdésének alkalmazása tekintetében, hogy az ismételt ellenőrzések során alkalmazott szankciók bíróságok általi megítélése során értékelni szükséges azt is, hogy a szankció kötelezettjének volt-e reális lehetősége az ismételt alkalmazott szankció alapjául szolgáló jogsértés megszüntetésére.

5. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat egyebekben visszautasítja.

Indokolás

I.

- [1] Az Alkotmánybíróság három alkotmányjogi panaszt egyesítve hozta meg határozatát. A IV/1782/2022. számú ügy (a továbbiakban: indítvány1.), a IV/1002/2023. számú ügy (a továbbiakban: indítvány2.), a IV/1003/2023. számú ügy (a továbbiakban: indítvány3.) alapját képezi.
- [2] 1. Az indítvány1. az alábbiak szerint foglalható össze.
- 1.1. Az indítvány1. előterjesztői – akik valamennyien élelmiszer jellegű bolti vegyes kiskereskedelemmel foglalkozó gazdasági társaságok – jogi képviselőjük (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Karsai Dániel András) útján 2022. augusztus 1. napján benyújtott, az Alkotmánybíróságra 2022. augusztus 2. napján érkezett, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszukban, valamint a 2023. május 2. napján kelt és az Alkotmánybíróságra 2023. május 4. napján érkezett indítvány-kiegészítésükben kérték annak megállapítását, hogy
- az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártörvény) veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.), az árszabályozással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 162/2022. (IV. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.) 2. §-a, az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R3.) 1. § (2) bekezdés 16. pontja, a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény (a továbbiakban: Konfliktustv1.) 4. § 17. pontja;
 - a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról szóló 203/2022. (VI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R4.) 1. § (1) bekezdés 17. pontja ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bekezdéseivel;
 - 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: MKR1.) ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével;
 - az R1. – az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 451/2022. (XI. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R5.) 3. § a) pontja alapján 2022. november 10. napján módosult – 2. § (1) bekezdése;
 - a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) 80. § és 81. §-ai;
 - a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Vbömt.) által módosított, 2022. november 1. napjával hatályos 82/A. §-a és 85. § (1a) bekezdése;
 - a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Konfliktustv2.) 3. § 13. pontja ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény 2020. december 23. napja és 2022. május 24. napja között hatályos 53. cikk (1)–(3) bekezdéseivel, az Alaptörvény 2022. november 1. napjától hatályos Alaptörvény 51. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, valamint az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésével.
- [3] Az indítványozók kérték, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg, és tiltsa meg azok általános és egyedi ügyekben történő alkalmazását.
- [4] 1.2. Az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvének sérelmével összefüggésben az alábbi indokolást adták elő.
- [5] 1.2.1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése egyrészt azért sérül, mert az R1., és az MKR1. kihirdetése és hatálybalépése között nem telt el elég idő ahhoz, hogy a jogszabályok címzettjei azok alkalmazására felkészül-

hettek volna. Az indítványozók érvelése szerint az R1. esetében a 17 napos (2022. január 14-i kihirdetés és 2022. február 1-i hatálybalépés), az MKR1. esetében az 5 napos (2022. január 26-i kihirdetés és 2022. február 1-i hatálybalépés) *vacatio legis* a hatósági maximált áron értékesíthető (a továbbiakban: ársapka vagy hatósági ár) termékcsoportokon belül forgalmazott termékek, az indítványozók üzleteinek és franchise-hálózataikba tartozó partnerek száma, a hatósági ársapkás termékcsoporthoz tartozó termékek körének bizonytalansága miatt nem elégséges. Álláspontjuk szerint az R1.-ben szereplő fogalmak alkalmazási nehézséget okozó bizonytalanságát támasztja alá az, hogy az Információs és Technológiai Minisztérium által közzétett „pseudonormának” minősülő tájékoztatóval került sor az R1. tartalmának pontos meghatározására. Az indítványozók szerint a miniszteri tájékoztató is többször módosult, és a változások nem voltak követhetők. Erre is figyelemmel az R1.-ből fakadó kötelezettségekre való felkészülésre 17 napnál is kevesebb idejük volt a kereskedőknek.

- [6] Az indítványozók szerint az ársapkás termékek forgalmazási volumenének megnövelésével kapcsolatos, az R1.-nek az R5.-tel történt módosítása azért sérti a kellő felkészülési idő követelményét, mert a kihirdetését követően 1 óra 38 perccel később, 2022. november 10. napjával már hatályba is lépett.
- [7] A kellő hosszúságú felkészülési idő sérelmét állították az indítványozók az R2., az R3. és az R4., a Konfliktustv1., továbbá két, egyébként nem támadott jogszabály – 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 módosításáról szóló 6/2022. (IV. 29.) MK rendelet (a továbbiakban: MKR2.) és 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 módosításáról szóló 9/2022. (VI. 20.) MK rendelet (a továbbiakban: MKR3.) – vonatkozásában is.
- [8] 1.2.2. A felkészülési idő hiányára az indítványozók az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése által védett vállalkozás szabadságával, illetve az annak elengedhetetlen feltételeként értelmezendő szerződési szabadsággal összefüggésben is hivatkoztak. E tekintetben azt sérelmezik, hogy a jogalkotó a gazdasági verseny kibontakozását kellő felkészülési idő nélkül megszüntetve szükségtelenül vonta el a szerződések tartalmának szabad meghatározását (a vételár kialakításának szabadságát) az indítványozók és az általuk kiszolgált fogyasztók relációjában. Ezen alapjog sérelmét az indítványozók a beszállítóikkal fennálló szerződéses rendszer vonatkozásában azért állították, mert az elégtelen felkészülési idő miatt nem volt lehetőségük a szerződések feltételeit újra tárgyalni. Ekképpen az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének sérelmét a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben hívták fel az indítványozók.
- [9] 1.2.3. Az indítványozók olvasatában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét képező bizalomvédelem elve azáltal sérült, hogy a jogalkotó nem vezette ki az ársapkát a jogszabályokban meghatározott időpontokban, hanem a hatályvesztés előtt rövid idővel – az R2. esetében 1 nappal (2022. április 28-i kihirdetés és 2022. április 29-i hatálybalépés), az R3. esetében 5 nappal (2022. május 26-i kihirdetés és 2022. június 1-i hatálybalépés), az R4. esetében kevesebb, mint egy nappal (2022. június 8-i kihirdetés és aznap 22 órai hatálybalépés) – meghosszabbította azok hatályát.
- [10] 1.2.4. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvének – továbbá, a kérelemben nem szerepeltetve az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésének – sérelmét állítja az alkotmányjogi panasz az R1., R2., R3. és az R4. tekintetében egyrészt azért, mert a Kormány visszaélt jogalkotó hatalmával. Az indítványozók álláspontja szerint ugyanis a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény – közegészségügyi célok –, valamint a maximált hatósági ár bevezetése között nem áll fenn semmilyen összefüggés. A jogalkotói hatalommal való visszaélés másik indokaként az alkotmányjogi panasz azt adja elő, hogy a jogalkotó az R2. időbeli hatályának lejártát a veszélyhelyzet megszűnésétől (2022. május 31.) egy hónappal későbbre tolta el, tehát az R1. alkalmazását a veszélyhelyzeti felhatalmazás, a különleges jogrend megszűnését követő időpontra terjesztette ki, túllépve a veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos rendeltetésén. Tartalmilag a jogalkotói hatalommal való visszaélésként értelmezhető az indítványozók azon érvelése is, amely szerint a Konfliktustv1. 4. § 17. pontja, az R3. és R4. elfogadása nem vezethető vissza a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára. Az indítvány-kiegészítés a jogalkotói hatalommal való visszaélést azért is állítja, mert a Konfliktustv2. meghosszabbította az R1. hatályát és előírta annak folyamatos alkalmazását.
- [11] 1.2.5. Az indítvány-kiegészítés szerint a Vbö. Országgyűlés elé terjesztett majd az elfogadott és kihirdetett szövege olyan alaptörvényi szabályokra hivatkozott, amelyek sem a Vbö. parlamenti tárgyalása, sem a kihirdetése

időpontjában nem voltak az Alaptörvény részei. Ekként a Vbö. 80. és 81. §-ai sértik a törvényjavaslat elfogadásakor és kihirdetésekor hatályos Alaptörvény 53. cikk (1)–(3) bekezdéseit, és ezzel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

- [12] 1.2.6. Az indítvány-kiegészítésben az Alaptörvény 2020. december 23. napja és 2022. május 24. napja között hatályos 53. cikk (1)–(3) bekezdéseinek, illetve az Alaptörvény 2022. november 1. napjától hatályos Alaptörvény 51. cikk (1) és (2) bekezdéseinek, valamint az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdéseinek sérelmét az indítványozók azért állították, mert álláspontjuk szerint a jogalkotó visszaélészerűen hosszabbította meg – jelentős mértékben, 180 nappal – a veszélyhelyzetet akként, hogy a Vbömt.-vel beillesztette a Vbö.-be a 82/A. § és 85. § (1a) bekezdést.
- [13] 1.3. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmét az indítványozók abban látják, hogy az ármaximálás mellett nem tudják úgy működtetni a vállalkozásukat, hogy a költségeik megtérüljenek, és ezzel a vállalkozóvá válás joga sérül, mivel a piacon maradás közgazdasági minimumfeltételei nem biztosítottak. Ezzel a jogalkotó álláspontjuk szerint a vállalkozáshoz való jogot szükségtelenül és aránytalanul korlátozta, mert az R1. hatálybalépését követő első hónapban kiskereskedelmi árrés nélkül, 2022. március–április hónaptól kezdve pedig termékegységenként (egy liter olaj; egy kg kristálycukor) 40–100 forintos veszteséggel értékesítették az ársapkás termékeket. Ennek következtében a 2022. januári árrést elveszítették, és összességében több milliárd forint veszteséget kellett elviselniük. Álláspontjuk szerint a maximált áras termékek ellátás biztonságának és hozzáférhetőségének lehetővé tételére az államnak számos olyan eszköz is a rendelkezésére állt, amely nem járt volna alapjog-korlátozással (például ezen áruk áfájának csökkentése, ezen áruk előállítását végző vállalkozások támogatása, bérék értékállóságának megőrzése).
- [14] A vállalkozás szabadságának sérelmét az indítvány-kiegészítés azért is állítja, mert az R1.-nek az R5.-tel bevezetett, 2022. november 10. napjától hatályos módosítása a kereskedőket a korábbinál nagyobb mennyiségű áru forgalmazására kötelezte. A fogyasztói igényeket meghaladó készletezés a vállalkozás szabadságának sérelmével járt, mert az sem a „józan ész”, sem a gazdaságosság elvével nem volt igazolható.
- [15] 1.4. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog és e cikk (2) bekezdésében rögzített, kisajátításra vonatkozó szabály sérelmét egyrészt az érintett termékek árának maximálása, az ezen termékekre vonatkozó adott mennyiségben történő forgalmazási kötelezettség, valamint az ennek megsértése esetére kilátásba helyezett szankciók – így a bírság, de különösen az akár több üzletre kiterjedő regionális, vagy országos hatályú tevékenységtől való eltiltás lehetősége – idézik elő.
- [16] Az indítványozók előadták, hogy az érintett élelmiszerek értékesítésüket megelőzően a tulajdonukat képezik. Az Ártörvény előírásával szemben azonban nem kerültek kompenzálásra azok a többletráfordítások, amik a hatósági árazás miatt merültek fel (munkaerő-ráfordítási többlet, árrésveszteségek), ami a beavatkozás arányosságát biztosíthatta volna.
- [17] A szankciók, különösen a kereskedelmi tevékenységtől való eltiltás, az üzletek és felszereléseik használatának – mint a tulajdon részjogosítványának – az elvonását jelentik, ami az indítványozók szerint a kisajátításhoz mérhető súlyú beavatkozást jelent a kisajátításra okot adó közérdekű cél nélkül. Emellett hiányolják az indítványozók a kisajátítás elkerülhetetlenségének igazolását is.
- [18] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek vélik továbbá a maximált hatósági ár és a kötelező forgalmazási mennyiség előírását az indítványozók annak okán is, hogy az tulajdoni várománytól fosztja meg őket. Érvelésük szerint a különböző hatósági eljárásokban szerzett engedélykötések együttesével jogosultak vegyes élelmiszer-kiskereskedelmi tevékenységet végezni, és ezen engedélykötések összessége vagyoni értéket képvisel. Az engedélykötések összessége várományt keletkeztet arra, hogy az állam az engedélykötésben rögzített tárgyi feltételeket (ingatlanok, ingóságok, áruk) ne vonja el. Az indítványozók értelmezésében e szerzett jogukat korlátozta a jogalkotó, mert a konkurenciához – de különösen a kisebb méretű boltokhoz – mérten hatékonyabb működésük (pl. saját márkás termékek, magyar termékek, vagy fogyasztók által preferált márkákkal ellátott termék kereskedelme, folyamatos akciók, mennyiségi kedvezmények alkalmazása, a kisboltoknál kedvezőbb árazás) miatt az évek alatt kiépült ügyfélkör elpártolásához vezet és közérdekű céllal sem támasztható alá.
- [19] Az indítvány-kiegészítés szerint a megnövelt forgalmazási volumen előírása 2022. november 10. után fokozta a tulajdonjogba történő beavatkozás mértékét. E körben hivatkoztak az indítványozók arra is, hogy az R1. és R5. megalkotásával a Kormány nem tett eleget az Alaptörvény – az indítvány-kiegészítésben egyébként fel nem hívott – I. cikk (3) bekezdéséből fakadó azon követelménynek, hogy alapjogot csak törvényben lehet korlátozni.

- [20] 1.5. Az indítványozók az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében deklarált egyenlőségi elv sérelmét azért állítják, mert értelmezésük szerint a vállalkozáshoz való jog tekintetében „fordított diszkriminációt” szenvednek el. A jogalkotó ugyanis elmulasztott különbséget tenni az indítványozókhöz hasonló volumenben értékesítő, számos szuper- és hipermarketet működtető nagyvállalatok, valamint a kis- és családi vállalkozások (az indítvány1. szóhasználatában: sarki fűszeres) között. A különböző méretű vegyes élelmiszer-kiskereskedelemmel foglalkozó vállalkozásokat eltérően érinti az R1., részben az értékesítés volumene, részben az ezt lehetővé tevő szerződéses rendszerek miatt. Elvárásuk lett volna továbbá az is, hogy a jogalkotó vegye figyelembe azokat a speciális közterheket – különösen az extraprofitadó-fizetési kötelezettséget –, amelyek csak az indítványozókhöz hasonló nagyvállalatokat sújtják, az azonos tevékenységet végző kisebb cégeket nem.
- [21] 1.6. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét abban látják az indítványozók, hogy az R1. erre vonatkozó előírása hiányában a fogyasztóvédelmi hatóságok önkényesen kötelezik három napon belüli adatszolgáltatás teljesítésére őket. Ez napi szinten tömeges számú hatósági megkeresést jelent, amelynek eleget tenni a válaszadáshoz szükséges adatok előállításának (készletmennyiség, korábbi értékesítés volumene, korábbi eladási ár rögzítése, 2021. évi átlagos napi mennyiség kalkulációja) időigényessége miatt lehetetlen.
- [22] 1.7. Az indítványozók az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét egyrészt az R1. szerinti adatszolgáltatási kötelezettség, másrészt az R1. szerinti forgalmazási kötelezettség elmulasztásához kapcsolódó szankció objektív jellege miatt állítják.
- [23] 1.7.1. Az alkotmányjogi panasz szerint az R1. alapján alkalmazható szankció, a kereskedelmi tevékenységtől való eltiltás büntetőjogi jellegű, és ezért – figyelemmel a kötelező adatszolgáltatásra – az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében foglalt ártatlanság vélelmének részét képező önvádra kötelezés tilalma nem érvényesül.
- [24] 1.7.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog sérelmét abban látják az indítványozók, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság határozatával szembeni fellebbezés kizárt, a bírósági felülvizsgálat pedig nem hatékony. Az objektív felelősség miatt ugyanis nincs lehetőség a kimentésre, így például nem védekezhetnek az indítványozók az érintett termékek termelésének vagy a nagykereskedőktől való beszerzés akadozására, mennyiségi visszaesésére, hiába tudnák ezt igazolni is.
- [25] 2. Az indítvány2. az alábbiak szerint foglalható össze.
- [26] 2.1. Az indítvány2. előterjesztője – azonos az indítvány1. egyik előterjesztőjével, élelmiszer jellegű bolti vegyes kiskereskedelemmel foglalkozó gazdasági társaság – jogi képviselője (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Karsai Dániel András) útján 2023. május 9. napján benyújtott, az Alkotmánybíróságra 2023. május 10. napján érkezett, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszában kérte annak megállapítását, hogy – az R1.-nek az R5. által 2022. november 10-vel módosított, továbbá – az R1.-nek az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R6.) 2022. december 14-vel módosított, továbbá – az R1.-nek az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 583/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R7.) alapján 2023. január 12-i hatállyal módosított, továbbá – az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 142/2023. (IV. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R8.) által módosított 1. § (1) bekezdése, 1/A. §, 2. § (1) bekezdése, 2/A. §, 3. § (1) bekezdése, a (2) bekezdés b) pontja, (3) bekezdése, 4. §, valamint az R1. 2. melléklete és az MKR1. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bekezdéseivel; – valamint e jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben a Vbö. 80. és 81. §-ai és a Vbömt. által hatályos 82/A. §-a, valamint a Konfliktustv2. 3. § 13. pontja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és az Alaptörvény 2020. december 23. napja és 2022. május 24. napja között hatályos 53. cikk (1)–(3) bekezdéseivel, az Alaptör-

vény 2022. november 1. napjától hatályos Alaptörvény 51. cikk (1) és (2) bekezdéseivel, valamint az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésével ellentétesek.

- [27] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg, és tiltsa meg azok általános és egyedi ügyekben történő alkalmazhatóságát.
- [28] 2.2. Az indítvány2. a támadott jogszabályok és jogszabályi rendelkezések által megsérteni vélt egyes alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában az alább megjelölt kivételektől eltekintve az indítvány1. és az ahhoz tartozó indítvány-kiegészítéssel azonos indokolást tartalmaz. A kivételek közé elsősorban a kellő felkészülési idővel kapcsolatos következő érvelés sorolható:
- az R5.-tel a Kormány két módosítást vezetett be. Egyrészt az indítvány1. kiegészítésében már kifejtett, az ársapkás termékek forgalmazási volumenjének növelését az „átlagos napi, kereskedőnél készleten lévő mennyiség” fordulat beemelésével az R1. 2. § (1) bekezdésébe. Másrészt az ársapkás termékek körét kibővítette az étkezési burgonyával, kivéve újbungonyával (a továbbiakban: burgonya) és a friss tojással, héjában a *Gallus domesticus* fajhoz tartozó szárnyasokból (kivéve a keltetésre szánt, megtermékenyített tojás) (a továbbiakban: tojás), és ezekre a kereskedő tájékoztatási kötelezettségét is kiterjesztette (lásd erről az R1. 1/A., 2/A. §-ait, 4. §-át, valamint a 2. mellékletét). Az R5. kihirdetése és hatálybalépése közötti 1 óra 38 percet az indítványozó elégtelennek tartja az új kötelezettségekre való felkészüléshez;
 - az előzőekben írtakhoz kapcsolódóan a kereskedői tájékoztatás részleteit tartalmazó, MKR1.-et módosító, 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 módosításáról szóló 15/2022. (XI. 11.) MK rendelet (a továbbiakban: MKR5.) kihirdetése és hatályba léptetése közti 2 napos felkészülési időt is kifogásolja az indítványozó, noha kifejezetten nem támadja és megsemmisítést, illetve alkalmazási tilalom megállapítását sem kér e vonatkozásában;
 - az R1. R6.-tal módosított szankciórendszere lehetővé tette a bírság kiszabását többször, akár azonos napon, ugyanazon üzletben végzett, több egymást követő ellenőrzés során feltárt jogsértések esetében, akként, hogy az ismételten kiszabott bírság összegének el kell érnie a korábbi jogsértés esetén kiszabott bírság legalább kétszeresét. A bírság legmagasabb összegének kiszabását az ismételtségtől függetlenül lehetővé tette, valamint törölte a tevékenységtől való ideiglenes eltiltás feltételei közül az „ismételt jogsértés” követelményét. E rendelkezéseket a jogalkotó úgy vezette be, hogy a kihirdetés és a hatálybalépés között csak 2 óra 6 perc volt, ami az indítványozó szerint a szigorúbbá váló jogkövetkezményekre való felkészüléséhez elégtelen;
 - az R1. R7.-tel történt módosítását – így különösen a hatósági áras termékeknek a 2021. évi napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására vonatkozó rendelkezést, valamint annak előírását, hogy „készletét – szükség esetén a b) pont szerinti mennyiség kétszeresének mértékéig – és a vásárlók számára történő kihelyezését olyan mennyiségben biztosítani, hogy az a vásárlók kiszolgálására – áruhiány elkerülésével folyamatosan elegendő legyen” – az indítványozó azért támadja, mert az R7. kihirdetése és hatályba lépése közti 15 napot nem tartja elegendőnek az új kötelezettségekre való felkészüléshez;
 - az R1. hatályát meghosszabbító R8. alaptörvény-ellenességét azért állítja az indítványozó, mert a szakmai álláspontok és a kormányzati kommunikáció alapján arra számíthatott, hogy a Kormány a maximált árat 2023 áprilisában megszünteti. Álláspontja szerint az R1. hatályvesztésével összefüggő várakozását a Kormány kellő felkészülési idő biztosítása nélkül, a jogbiztonság követelményével ellentétesen módosította, és hosszabbította meg a korlátozások időtartamát. Ennek okán nem tudta tevékenységét a korlátozó intézkedések megszűnésében való bizakodással tervezni.
- [29] A bizalomvédelem elvével kapcsolatban az indítvány2. az indítvány1.-gyel megegyező indokolást tartalmaz, de azokat az R1. 2022. november 10. napja után hatályos szövegváltozataira vonatkoztatja.
- [30] Az indítvány2. az Alaptörvény XXVIII. cikk (1), (2) és (7) bekezdéseinek sérelmére azért hivatkozik, mert a jogalkotó az R1.-gyel objektív felelősségi rendszert vezetett be. A bírság kiszabása automatikus, és a szabályozás nem veszi figyelembe, ha a kereskedő nem tud a forgalmazandó élelmiszerekből eleget beszerezni az ellátási láncban már a beszállítóinál is tapasztalható áruhiány miatt.
- [31] 3. Az indítvány3. az alábbiak szerint foglalható össze.
- [32] Az indítvány3. előterjesztője – élelmiszer jellegű bolti vegyes kiskereskedelemmel foglalkozó gazdasági társaság – jogi képviselője (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Karsai Dániel András) útján 2023. május 9. napján benyújtott, az Alkotmánybíróságra 2023. május 10. napján érkezett, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz tartalmilag – az alábbi kivételekkel – megegyezik az indítvány2.-vel.

- [33] Az indítvány3. – az indítvány2. által támadott jogszabályi rendelkezéseken túl – az indítvány1.-gyel megegyezően az R2. 2. §-ának, az R3. 1. § (2) bekezdés 16. pontjának, az R4. 1. § 17. pontjának, valamint a Konfliktustv. 4. § 17. pontjának alaptörvény-ellenességét állítja.
- [34] Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezéseket kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal semmisítse meg, és állapítsa meg azok általános és egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát.
- [35] 4. A támadott jogszabályok és jogszabályi rendelkezések az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [36] 4.1. Az R1.-et a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 51/A. §-ára, a 6. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény (a továbbiakban: Védtv.) 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg. 2022. január 14. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és – 6. §-át kivéve – 2022. február 1. napján lépett hatályba.
- [37] Az R1. 1. §-a a „piaci rendellenességek káros hatásainak megelőzése érdekében” 2022. február 1. és 2022. május 1. közötti időszakra a hatósági áras termékek körébe vonta a következő élelmiszereket: kristálycukor (fehér cukor), búzafinomliszt BL 55, finomított napraforgó étolaj, házi sertéscomb (ideértve a csontos, bőrös, filézett, darabolt, szeletelt vagy darált formában, akár előrecsomagolva, akár anélkül történő értékesítést is, frissen, hűtve, fagyasztva), csirkemell, csirkefarhát – hát, egyben vagy külön far és szárnyvég (ideértve a csontos, bőrös, filézett, darabolt, szeletelt vagy darált formában, akár előrecsomagolva, akár anélkül történő értékesítést is, frissen, hűtve, fagyasztva) és ultra magas hőmérsékleten hőkezelt, 2,8% tömegszázalék zsírtartalmú tehéntej. E termékek esetében az üzletben vagy bevásárlóközpontban folytatott kereskedelmi tevékenység és a csomagküldő kereskedelem során alkalmazandó bruttó kiskereskedelmi ár a kereskedelemről szóló 2015. évi CLXIV. törvény szerinti napi fogyasztási cikkeket értékesítő kereskedő (a továbbiakban: kereskedő) által 2021. október 15. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi árnál nem lehet magasabb, amelyet egyéb költség vagy díj sem terhelhet. Az R1. több részletszabályt tartalmazott az akciós termékek ármeghatározására, továbbá arra az esetre, ha egy kereskedő 2021. október 15. napján nem forgalmazta volna az adott termékeket.
- [38] Az R1. 2. §-a az előzőekben említett élelmiszerek tekintetében a kereskedőt a 2021. október 15. napján forgalmazott termékek forgalmazására és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi mennyiség árusítására kötelezte. Emellett azt is előírta, hogy a kereskedő köteles az általános politikai koordinációért felelős miniszter által meghatározott tartalmú és formájú tájékoztatást az üzletben jól látható helyre kifüggeszteni, csomagküldő kereskedelem esetén a nyitólapon közzétenni.
- [39] Az R1. 3. §-a az előírt kötelezettségek betartásának elmulasztása esetére kilátásba helyezett szankciókat tartalmazza. Eszerint: ha a fogyasztóvédelemért felelős hatóság az R1. szerinti kötelezettségek megsértését tapasztalja, 50 000 forinttól 3 000 000 forintig terjedő bírságot szab ki, ismételt jogsértés esetén ideiglenesen eltilthatja a kereskedőt a tevékenység folytatásától, ennek időtartama legalább egy nap, legfeljebb fél év lehet. A bírság többször is kiszabható, úgy, hogy a korábbi jogsértés esetén kiszabott bírság legalább kétszeresét eléri ismételt alkalmazás esetén, és a bírság legmagasabb összegére vonatkozó rendelkezést nem kell figyelembe venni. Többszörösen ismételt jogsértés esetén bírságkiszabás és a kereskedelmi tevékenység folytatásának megtiltása együtt is alkalmazható.
- [40] Az R1. 6. §-a – amely az R1. 15 napos hatályát 2022. május 2. napjáig hosszabbította meg – 2022. február 15. napján lépett hatályba.
- [41] 4.2. Az R1. 2022. május 2-i hatályvesztése előtt a Magyar Közlönyben 2022. április 28. napján megjelent és másnap hatályba lépett az R2., amelyet a Kormány szintén az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében rögzített hatáskörében bocsátott ki. Ennek 2. §-a az R1.- alkalmazását 2022. július 1. napjáig meghosszabbította, és az R1. hatályát a Védtv. hatályvesztéséig tolta ki.
- [42] 4.3. 2022. május 25. napján lépett hatályba az Alaptörvény tizedik módosításának azon része, amely az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdését, tehát a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülményeket kiegészítette „a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa” esetével.
- [43] A Kormány 2022. május 25-i hatállyal az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel (a továbbiak-

- ban: Konfliktusrendelet^{1.}) veszélyhelyzetet hirdetett ki. Ezzel párhuzamosan 2022. június 1-ig a koronavírus-világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet is fennállt. E napon hatályba lépett a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet és a Védtv. hatályát veszítette.
- [44] 2022. május 26. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és 2022. június 1. napján lépett hatályba az R3., amelyet a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva alkotott meg. Az R3. 1. § (2) bekezdésének 16. pontja az R1.-et – annak 6. §-a kivételével – a 2022. május 31-én hatályos szövegével hatályba léptette 2022. június 1. napjával. Az R3. 1. § (3) bekezdése értelmében, ahol az R1. a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet vagy a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet említ, azon a Konfliktusrendelet^{1.} szerinti veszélyhelyzetet is érteni kell.
- [45] 2022. június 8. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és aznap 21 órakor hatályba lépett a Konfliktustv^{1.}, amelynek preambuluma rögzíti: „A Hazánk szomszédságában zajló orosz–ukrán háború a második világháború óta nem tapasztalt humanitárius helyzetet eredményezett, és megváltoztatta az európai gazdasági helyzetet is. A humanitárius katasztrófa kezeléséhez és a nemzetközi, gazdasági változások következményeinek kivédéséhez Hazánknak biztosítania kell a hatékony, gyors nemzeti válaszok kialakításának lehetőségét. Annak biztosítása érdekében tehát, hogy minden szükséges eszköz rendelkezésre álljon a menekülő emberek segítésére, támogatására, elhelyezésére, valamint a felmerülő káros gazdasági hatások kivédése, a következmények enyhítése érdekében, továbbá annak biztosítása végett, hogy az ország mielőbb maga mögött hagyja a háború káros következményeit, a Kormány a különleges jogrendben alkotott rendeletei hatályának meghosszabbítására tesz javaslatot.” A Konfliktustv^{1.} 4. § 17. pontja alapján az Országgyűlés jóváhagyta az R3.-at, amellyel a Kormány a koronavírus-világjárvány miatt elrendelt veszélyhelyzet ideje alatt kiadott R1.-et ismételtén hatályba léptette.
- [46] 4.4. Az R4. 2022. június 8. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és a kihirdetése napján 22 órakor lépett hatályba. Az R4.-t a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott hatáskörében, a Konfliktustv^{1.} 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében alkotta meg. Az R4. 1. § (1) bekezdés 17. pontja az R1. hatályát a Konfliktustv^{1.} hatályvesztéséig meghosszabbította.
- [47] 4.5. Az Alaptörvény kilencedik módosítása (2020. december 22.) több más rendelkezés mellett átalakította a különleges jogrend alkotmányi szintű szabályozását, azonban a veszélyhelyzet koncepcióján nem változtatott.
- [48] Az Alaptörvény kilencedik módosításának a különleges jogrendet érintő rendelkezései – az Alaptörvény tizedik módosításának (2022. május 24.) 2. cikke alapján – 2022. november 1. napján léptek hatályba. Ugyanezen a napon lépett hatályba a Vbö. is, amelynek 80. és 81. §-ai a különleges jogrendi működés szabályait tartalmazzák.
- [49] A Vbömt. 2022. október 26. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és 2022. november 1. napján lépett hatályba. A Vbö. Vbömt. által beépített 82/A. § értelmében az Országgyűlés az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése szerinti döntését kezdeményező javaslat alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamú felhatalmazás megadására irányulhat. A Vbö. 82/A. §-a a 85. § (1a) bekezdése szerint az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.
- [50] A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdésében meghatározott hatáskörében, az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdésében foglalt hatáskörére is figyelemmel bocsátotta ki az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló, 2022. november 1. napjától hatályos 423/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet, amellyel a veszélyhelyzetet megszüntette és a Konfliktustv^{1.}-t valamint az R4.-t hatályon kívül helyezte. Az R4. hatályvesztésével az R1. is hatályát veszítette.
- [51] Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló, 2022. november 1. napjától hatályos, az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése alapján – és a 2. alcím vonatkozásában az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése szerinti hatáskörben – megalkotott 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Konfliktusrendelet^{2.}) az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki.
- [52] A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében megalkotta a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló, 2022. november 1. napjától hatályos 425/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Konfliktusrende-

- let3.). A Konfliktusrendelet3. 1. § (2) bekezdésének 12. pontja az R1.-et a 2022. október 31-én hatályos szövegével 2022. november 1. napján hatályba léptette, 1. § (4) bekezdése pedig rögzítette, hogy ahol az (1) bekezdés szerinti kormányrendelet a 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzetet említ, azon Konfliktusrendelet2. szerinti veszélyhelyzetet is érteni kell.
- [53] A Magyar Közlönyben 2022. november 23. napján jelent meg és aznap 21 órakor hatályba lépett Konfliktustv2. 3. §-a alapján az Országgyűlés jóváhagyta a Konfliktusrendelet2.-t és a Konfliktusrendelet3.-t.
- [54] 4.6. A Magyar Közlönyben 2022. november 9. napján jelent meg, és a rá következő napon hatályba lépett az R5., mely egyrészt kiegészítette a maximált áras termékek körét a tojással és a burgonyával, ezek esetében a maximált árat a 2022. szeptember 30-i időpontra vetítve határozta meg. Másrészt az R1. 2. § (1) bekezdésében írt „átlagos napi mennyiség” szövegrész helyébe az „átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség” szövegrészt léptette.
- [55] 4.7. Az R6. 2022. december 13. napján jelent meg a Magyar Közlönyben, és a rákövetkező napon lépett hatályba Az R6. egyrészt az R1. megsértésével kapcsolatban eljáró hatóság hivatalbóli eljárását írta elő, másrészt növelte a több egymást követően végzett ellenőrzés keretében feltárt jogsértések esetén kiszabható bírság összegét, harmadrészt az R1. alkalmazását 2023. április 30. napjáig meghosszabbította.
- [56] 4.8. A Magyar Közlönyben 2022. december 28. napján jelent meg – és a kihirdetést követő 15. napon hatályba lépett – az R7., amely a kereskedők forgalmazási és árusítási kötelezettségét készlet rendelkezésre-tartással és a vásárlók számára történő kihelyezéssel egészítette ki, annak érdekében, hogy az áruhiány elkerülésével biztosított legyen a vásárlók folyamatos kiszolgálása. Előírta, hogy szükség esetén a rendelkezésre álló készlet nagyságának a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség kétszeresét kell elérnie.
- [57] 4.9. Az R1. alkalmazásának ismételt, 2023. június 30-ig történő meghosszabbítására a Magyar Közlönyben 2023. április 24. napján megjelent, és a rákövetkező napon hatályba lépett R8. által került sor.
- [58] 4.10. A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a Vbö. 80. és 81. §-ára, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva 2023. június 29. napján bocsátotta ki az élelmiszerár-stop kivezetésével kapcsolatos intézkedésekről szóló 279/2023. (VI. 29.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: R9.).
- [59] Az R9. az R1. alkalmazását 2023. július 31-ig meghosszabbította, az 5. §-a pedig rögzítette, hogy az R1. 1–4. § és 6. §-a, valamint az MKR1. ezen időpontban hatályát veszti. Az R1. 2023. augusztus 1. napját követően hatályos szövege mindössze a preambulomot, a hatályba léptető rendelkezést (5. §), az 1. és 2. mellékletet, valamint az ezzel a nappal hatályba lépő új 7. §-t tartalmazza. A beiktatott 7. § értelmében az R1. 2023. július 31-én hatályos 1–2/A. §-ára tekintettel a 3. §-a alapján indított eljárásokat az eljárást megalapozó kötelezettségszegés időpontjában hatályos szabályok szerint kell elbírálni.
- [60] A fentiek alapján az R1. indítványok által támadott rendelkezései – a 2. melléklet kivételével – augusztus 1. napjától nem hatályosak. A támadott rendelkezések az R1. 7. §-a értelmében azonban a korábbi kötelezettségszegés alapján indult eljárások esetében – mint az eljárást megalapozó kötelezettségszegés időpontjában hatályos anyagi jogi szabály – továbbra is alkalmazandók.
- [61] 4.11. A Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a Vbö. 80. és 81. §-ára, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva 2024. július 7. napján bocsátotta ki az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 175/2024. (VII. 7.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: R10.), amely 2024. július 8. napján lépett hatályba. Az R10. az R1.-et egy új, 8. §-sal egészítette ki, amely szerint az R1.-nek az R5.-tel megállapított 1/A. §-a, 2/A. §-a, valamint 2. melléklete szerinti rendelkezéseinek megsértése miatt bírság kiszabásának csak akkor van helye, ha a jogszabálysértés elkövetésére 2022. november 24. napját követően került sor. Az R10. előírja azt is, hogy hatálybalépését követő 30 napon belül a hatóságnak rendelkeznie kell a R1.-nek az R5.-tel megállapított 1/A. §-a, 2/A. §-a, valamint 2. melléklete szerinti rendelkezéseinek 2022. november 10. napja és 2022. november 24. napja közötti megsértése miatt kiszabott bírságok visszafizetéséről.

- [62] 4.12. Az MKR1. – amelyet a Miniszterelnök Kabinetfőnöke az R1.-ben kapott felhatalmazás alapján bocsátott ki – a Magyar Közlönyben 2022. január 26. napján jelent meg és február 1. napján lépett hatályba. Az MKR1. az R1. által előírt vásárlói tájékoztatás (a továbbiakban: tájékoztató) formai és tartalmi követelményeit rögzíti.
- [63] Az MKR2. 2022. április 29. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és 2022. május 2. napján lépett hatályba. Az MKR2. a tájékoztató szövegében a dátumot változtatta meg akként, hogy a szabályozás befejező időpontjaként 2022. július 1-jét határozza meg.
- [64] Az MKR3. 2022. június 20. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és az azt követő napon lépett hatályba, a tájékoztató szövegében a szabályozás záró dátumaként 2022. október 1-jét jelöli meg.
- [65] 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 módosításáról szóló 12/2022. (IX. 29.) MK rendelet (a továbbiakban: MKR4.) 2022. szeptember 29. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és 2022. október 1-jén lépett hatályba. Az MKR4. a tájékoztató szövegében a szabályozás befejező időpontjaként 2022. december 31. napját határozta meg.
- [66] Az MKR1. következő módosítására az MKR5. által került sor. Az MKR5. 2022. november 11. napján jelent meg a Magyar Közlönyben és 2022. november 14-én lépett hatályba, és az MKR1. mellékleteit módosította akként, hogy a vásárlói tájékoztató a maximált áras termékek kibővített körére – tojás és burgonya – hívja fel a figyelmet. A vásárlói tájékoztató ezt követően a szabályozás befejező időpontjára vonatkozó adatot nem módosította.
- [67] Az R9. 5. § (2) bekezdése 2023. augusztus 1-vel hatályon kívül helyezte az MKR1.-et. Ezek alapján az MKR1. már nem hatályos, azonban az R1. 7. §-a értelmében a korábban indult eljárások esetében – mint az eljárás megalapozó kötelezettségszegés időpontjában hatályos anyagi jogi szabály – továbbra is alkalmazandó.
- [68] 5. A támadott jogszabály megalkotásában közreműködő igazságügyi miniszter tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal kapcsolatos véleményéről.
- [69] Az indítvány1. egyik előterjesztője az igazságügyi miniszter álláspontjára reagálva ismertette álláspontját.

II.

- [70] 1. Az Alaptörvény érintett, az indítványok elbírálásának időpontjában hatályos rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

(2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

[71] 2. Az Alaptörvény érintett, 2020. december 23. napja és 2022. május 24. napja között hatályos rendelkezései:

„53. cikk (1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

(2) A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(3) A Kormány (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja.”

[72] 3. Az Alaptörvény érintett, 2022. november 1. napjától hatályos rendelkezései:

„51. cikk [...] (2) A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki.”

„53. cikk (1) A Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

[73] 4. A Konfliktustv1. kihirdetésekor hatályos, támadott rendelkezései:

„4. § Az Országgyűlés jóváhagyja az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 190/2022. (V. 26.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Rendelet), amellyel a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése alapján, rendkívüli intézkedésként a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet, illetve a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott, [...]

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

[...]

a 2022. május 31-én hatályos szöveggel, a Rendeletben foglalt eltérésekkel újból hatályba léptette.”

[74] 5. A Konfliktustv2. támadott rendelkezései:

„3. § Az Országgyűlés jóváhagyja a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: KR2.), amellyel a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján, rendkívüli intézkedésként a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet, a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet, illetve az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott, [...]

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

[...]

a 2022. október 31-én hatályos szöveggel, a KR2.-ben foglalt eltérésekkel újból hatályba léptette, ezáltal az 1–107. pont szerinti kormányrendeletek hatályvesztéséhez köthető joghatások nem álltak be, és az 1–107. pont szerinti kormányrendeletek folytonosan alkalmazandóak tovább.”

[75] 6. A Vbö. támadott rendelkezései:

„80. § (1) A Kormány

a) a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően,

- b) hadiállapot idején,
- c) szükségállapot idején,
- d) veszélyhelyzet idején

az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét

- a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő,
- b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő,
- c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő,
- d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő,
- e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megővésével vagy helyreállításával összefüggő,
- f) az országvédelemmel és országmozgósítással összefüggő,
- g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő

szabályozási tárgykörökben gyakorolhatja.

(3) A Kormány az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó eseményhez igazodó szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

(4) A Kormány az (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben az (1) bekezdés szerinti hatáskörét – a (3) bekezdésben foglaltak sérelme nélkül – kizárólag olyan intézkedések bevezetésével összefüggésben gyakorolhatja, amelyek az azonnali reagálás érdekében, a kezelendő fenyegetéshez igazodó mértékben szükségesek és arányosak.

(5)''

„81. § (1) Különleges jogrendben a 80. § (3) bekezdése szerinti célok érdekében az alapvető jogok korlátozására kizárólag a különleges jogrendet kiváltó eseményhez igazodó feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor.

(2) Különleges jogrendben az alapvető jogok felfüggesztésére kizárólag akkor kerülhet sor, ha az alapvető jogok (1) bekezdés szerinti korlátozása a 80. § (3) bekezdése szerinti cél érdekében nem elégséges, és a különleges jogrendet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása más módon nem garantálható.

(3) Az alapvető jogok korlátozásával és felfüggesztésével összefüggő, (1) és (2) bekezdés szerinti követelményektől eltérni nem lehet, azok érvényesülését a Kormány folyamatosan biztosítani köteles. Ha az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének (1) és (2) bekezdés szerinti feltételei nem állnak fenn, a Kormány haladéktalanul köteles gondoskodni az alapvető jog korlátozásának vagy felfüggesztésének megszüntetéséről.”

„82/A. § Az Országgyűlés Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése szerinti döntését kezdeményező javaslat a felhatalmazás alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamú megadására irányulhat.”

„85. § (1a) E törvény 82/A. §-a az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdése alapján sarkalatosnak minősül.”

[76] 7. Az R1. indítvány1. előterjesztésekor hatályos rendelkezései:

„A Kormány

az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény 51/A. §-ára,

a 6. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény 2. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján,

az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1. § (1) A piaci rendellenességek káros hatásainak megelőzése érdekében a 2022. február 1. és 2022. október 1. közötti időszakban az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártörvény) Melléklet I. pont A) alpontjában foglalt táblázatban foglaltakon túl hatósági áras termék az 1. melléklet szerinti termék.

(2) Az 1. melléklet szerinti termék vonatkozásában üzletben vagy bevásárlóközpontban folytatott kereskedelmi tevékenység és a csomagküldő kereskedelem során alkalmazandó bruttó kiskereskedelmi ár a kereskedelemről szóló törvény szerinti napi fogyasztási cikket értékesítő kereskedő (a továbbiakban: kereskedő) által 2021. október 15. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi árnál nem lehet magasabb.

(3) A 2021. október 15. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi ár helyett

a) ha a 2021. október 15. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi ár nem áll rendelkezésre, akkor a kereskedő által 2021. október 15. napját megelőzően alkalmazott utolsó bruttó kiskereskedelmi árat kell alkalmazni, b) ha az a) pont szerinti bruttó kiskereskedelmi ár nem állapítható meg, akkor a Központi Statisztikai Hivatal honlapján 2021. október hónapra vonatkozóan közzétett átlagos fogyasztói árat kell alkalmazni, amennyiben rendelkezésre áll.

(4) Ha a kereskedő a (2) bekezdés szerinti alkalmazandó ára kiárúsítás, leárazás, akció, szezonális kedvezmény, promóciós értékesítés (a továbbiakban együtt: kedvezményes értékesítés) során alkalmazott ár lenne, akkor a kedvezményes értékesítés előtti legutolsó nem kedvezményes bruttó kiskereskedelmi árat kell alkalmazni.

(5) A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló 2009. évi XCV. törvény 3. § (2) bekezdés q) pontja szerinti számlázott átadási ár vagy önköltségi ár mértéke megegyezik a 2021. október 15. napján érvényes számlázott átadási ár vagy önköltségi ár mértékével.

(6) A (2) bekezdés szerinti árazás során egyéb költség vagy díj nem számolható fel."

„2. § (1) 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.

(2) A kereskedő köteles az 1. § (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."

„3. § (1) Az e rendeletben meghatározott előírások érvényre juttatására szolgáló, az Ártörvény 16. §-a szerinti közigazgatási hatósági ügyekben a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló kormányrendelettel kijelölt általános fogyasztóvédelmi hatóság (a továbbiakban: hatóság) – az 1. § (5) bekezdése tekintetében a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal bevonásával – jár el.

(2) Ha a hatóság az 1. és 2. § szerinti kötelezettségek megsértéséről ellenőrzése során tudomást szerez, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 38/B. §-ától és az Ártörvény 16. §-ától eltérően

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.

(3) A (2) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezmény többször is alkalmazható úgy, hogy a korábbi jogsértés esetén kiszabott bírság legalább kétszeresét eléri ismételt alkalmazás esetén és a bírság legmagasabb összegére vonatkozó rendelkezést nem kell figyelembe venni.

(4) Többszörösen ismételt jogsértés esetén a (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti jogkövetkezmény együtt is alkalmazható.

(5) A bírságot a bírságot kiszabó határozat véglegessé válását követő 15 napon belül kell megfizetni."

„4. § Felhatalmazást kap az általános politikai koordinációért felelős miniszter, hogy a 2. § (2) bekezdése szerinti tájékoztatásra kötelezettek körét, a tájékoztatás formáját és tartalmát rendeletben állapítsa meg."

[77] 8. Az R1. 2022. november 10. napja és 2022. december 13. napja között hatályos, támadott rendelkezései:

„1/A. § (1) Az 1. § (1) bekezdésében megjelölt termékeken túl az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet módosításáról szóló 451/2022. (XI. 9.) Korm. rendelet hatálybalépésének napja és 2022. december 31. közötti időszakban hatósági áras termék a 2. melléklet szerinti termék.

(2) A 2. melléklet szerinti termék vonatkozásában üzletben vagy bevásárlóközpontban folytatott kereskedelmi tevékenység és a csomagküldő kereskedelem során alkalmazandó bruttó kiskereskedelmi ár a kereskedő által 2022. szeptember 30. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi árnál nem lehet magasabb.

(3) A 2022. szeptember 30. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi ár helyett,

a) ha a 2022. szeptember 30. napján alkalmazott bruttó kiskereskedelmi ár nem áll rendelkezésre, akkor a kereskedő által 2022. szeptember 30. napját megelőzően alkalmazott utolsó bruttó kiskereskedelmi árat kell alkalmazni,

b) ha az a) pont szerinti bruttó kiskereskedelmi ár nem állapítható meg, akkor a Központi Statisztikai Hivatal honlapján 2022. szeptember hónapra vonatkozóan közzétett átlagos fogyasztói árat kell alkalmazni, amennyiben az rendelkezésre áll.

(4) Ha a (2) bekezdés vagy (3) bekezdés a) pontja szerinti időpontban a kereskedő kedvezményes értékesítés során alkalmazott árkedvezményt nyújtott, akkor a kedvezményes értékesítés előtti legutolsó nem kedvezményes bruttó kiskereskedelmi árat kell figyelembe vennie.

(5) A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló 2009. évi XCV. törvény 3. § (2) bekezdés q) pontja szerinti számlázott átadási ár vagy önköltségi ár mértéke megegyezik a 2022. szeptember 30. napján érvényes számlázott átadási ár vagy önköltségi ár mértékével.

(6) A (2) bekezdés szerinti árazás során egyéb költség vagy díj nem számolható fel.”

„2. § (1) 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.”

„2/A. § (1) 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.

(2) A kereskedő köteles 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.”

[78] 9. Az R2. kihirdetésekor hatályos, támadott rendelkezései:

„2. § Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet

a) 1. § (1) bekezdésében a »2022. május 1.« szövegrész helyébe a „2022. július 1.«,

b) 6. § (1) bekezdésében a »2022. május 2-ig« szövegrész helyébe az »a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztéséig«,

c) 6. § (2) bekezdésében a »2022. május 2-án« szövegrész helyébe az »a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény hatályvesztésekor« szöveg lép.”

[79] 10. Az R3. kihirdetésekor hatályos, támadott rendelkezései:

„1. § [...] (2) A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet] szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott,

[...]

16. az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet – annak 6. §-a kivételével –,

[...]

a 2022. május 31-én hatályos szöveggel, e rendelet hatálybalépésének időpontjában hatályba lép.”

[80] 11. Az R4. kihirdetésekor hatályos, támadott rendelkezései:

„1. § (1) A Kormány

[...]

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

[...]

hatályát a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény hatályvesztéséig meghosszabbítja.”

12. Az MKR1. 2022. június 21. napja és a 2022. szeptember 30. napja között hatályos szövege:

„Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 4. §-ában kapott felhatalmazás alapján, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés 1. pontjában meghatározott feladatkörben eljárva a következőket rendelem el:

1. § (1) Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet] 1. § (2) bekezdése szerinti kereskedő (a továbbiakban: kereskedő) a 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerinti tájékoztatása során e § rendelkezései szerint köteles eljárni.

(2) A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) szerinti

a) hipermarket, nagyméretű szupermarket, szupermarket, diszkont és a diszkont területi minimumánál kisebb, de bruttó 200 m²-nél nagyobb alapterületű üzletet üzemeltető kereskedő az 1. melléklet,

b) azon üzlet esetében, amelynek alapterülete a bruttó 200 m²-t nem haladja meg, az üzemeltető kereskedő választása szerint az 1. melléklet, a 2. melléklet vagy a 3. melléklet

szerinti formai követelményeket, arculati elemeket és szöveget tartalmazó tájékoztatót használja a vásárlók tájékoztatása érdekében.

(3) A (2) bekezdés hatálya alá nem tartozó kereskedő választása szerint az 1. melléklet, a 2. melléklet vagy a 3. melléklet szerinti formai követelményeket, arculati elemeket és szöveget tartalmazó tájékoztató jól látható helyen való kihelyezésével tájékoztatja a vásárlókat.

(4) A tájékoztatót

a) a (2) bekezdés a) pontja szerinti kötelezett az üzlet vásárlók által használható összes bejáratánál, az üzletben szokásosan használt információs táblákkal megegyező méretű, de legalább 297×420 milliméter nagyságú (A3 méret) méretben, jól látható információs táblán,

b) a (2) bekezdés b) pontja szerinti kötelezett az üzlet vásárlók által használható bejáratánál, az üzletben szokásosan használt információs táblákkal megegyező méretű, de legalább 210×297 milliméter nagyságú (A4 méret) méretben, jól látható információs táblán,

c) a (3) bekezdés szerinti kötelezett az üzlet vásárlók által használható bejáratánál vagy egyéb helyen, az üzletben szokásosan használt információs táblákkal megegyező méretű, de legalább 210×297 milliméter nagyságú (A4 méret) méretben, jól látható információs táblán

köteles kihelyezni.

(5) A Kertv. szerinti azon kereskedő, aki kizárólag csomagküldő kereskedelmet folytat, valamint azon kereskedő, aki rendelkezik internetes honlappal, honlapjának nyitó felületén jól látható méretben közzéteszi az 1. melléklet szerinti tájékoztatót.”

„2. § A miniszterelnök kabinetfőnöke az 1. melléklet, a 2. melléklet és a 3. melléklet szerinti tájékoztató pontos műszaki-szakmai leírását a Kormány honlapján közzéteszi.”

„3. § Ez a rendelet 2022. február 1-jén lép hatályba.”

III.

[81] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.

[82] 1.1. A Vbö. 2022. november 1. napján lépett hatályba, az indítvány1. kiegészítése 2023. május 2. napján kelt, és május 4-én érkezett az Alkotmánybíróságra, a két időpont között 182 nap telt el.

[83] 1.2. Az indítvány2. és az indítvány3. előterjesztői a Vbö. 80. és 81. §-ai és a Vbömt. által beiktatott 82/A. §-a alaptörvény-ellenességét is állították. A kifogásolt szabályozás 2022. november 1. napján lépett hatályba, az

alkotmányjogi panaszokat az indítványozók 2023. május 9. napján nyújtották be, így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok ezen részében elkésettnek minősülnek.

- [84] Az indítvány2. és az indítvány3. az egyéb befogadhatósági kritériumoknak való megfelelés körében a szoros tartalmi összefüggés okán indítványozza az R1. egészének vizsgálatát és *ex tunc* hatályú megsemmisítését is. Az R1. 2022. november 1. napján történt ismételt hatálybalépésére tekintettel az R5., R6., R7. és R8. által nem módosított rendelkezései esetében az alkotmányjogi panaszok elkésettnek minősülnek.
- [85] 1.3. Az elkésett indítványelemek az Abtv. 30. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel érdemben nem vizsgálhatók.
- [86] 2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, 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.
- [87] A kivételes panasz esetében – mivel az közvetlenül a norma ellen irányul – különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól. A személyes érintettség az indítványozó alapjogát érintő sérelmét jelenti, ám az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}.
- [88] 2.1. Az indítványozók a támadott rendelkezések címzettjei, illetve jogi helyzetük megváltozását idézik, vagy idézhetik elő, így személyes érintettségük megállapítható.
- [89] A támadott szabályozás azon rendelkezéseinek, amelyek a hatósági áron történő forgalmazással és annak mennyiségével kapcsolatos előírások megsértése esetén irányuló eljárásról szólnak, a címzettjei ugyan állami szervek, de ezen szervek aktusai az indítványozók alapjogi pozícióját befolyásolhatják.
- [90] 2.2. A támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában a közvetlen alkalmazás Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt feltételei – az alábbi kivételekkel – fennállnak, az ugyanis a támadott szabályok minden más állami aktus közbejötté nélkül érvényesülnek, az indítványozó által állított jogsérelmet maga a támadott rendelkezés okozza, tehát az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal támadható {vö. 33/2015. (XII. 3.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [14]; 3103/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}.
- [91] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az R1. 1–2/A. §-ai olyan kötelezettségeket tartalmaznak, amelyeket állami közreműködés nélkül kellett teljesíteniük a norma címzettjeinek, azok tehát közvetlenül hatályosultak. Az állami-közhatalmi (hatósági) szerep az e kötelezettségek betartásának ellenőrzésében, illetve a jogsértő magatartások szankcionálásában – a bírságkiszabásban és a tevékenységtől való időszakos eltiltásban – ölt testet, amelynek kereteit az R1. 3. §-a jelöli ki. E szankciók – funkciójuknál fogva, a normakövetés kikényszerítése érdekében – szorosan kapcsolódnak a közvetlenül hatályosuló előírásokhoz.
- [92] Nem tesz eleget a közvetlen érintettség követelményének az indítvány1.-nek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos azon eleme, amely szerint a fogyasztóvédelmi hatóság önkényesen tűz háromnapos válaszadási határidőt a készletmennyiségekről szóló tájékoztatások megküldésére. A fogyasztóvédelmi hatóság döntésével szemben jogorvoslatnak van helye, így az egyes esetekben önkényesnek tartott hatósági jogalkalmazás közigazgatási perben kifogásolható. Emlékeztet ugyanakkor az Alkotmánybíróság a szintén az R1.-et érintő ügyben született 3078/2024. (III. 1.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) rögzített, a hatóságoktól elvárt követelményre: „A[z R9.] szerinti szankciók kiszabása ezeket a célokat azonban csak akkor tudja elérni, amennyiben a hatóság a jogszabály személyi hatálya alá tartozó kiskereskedőkkel együttműködve folytatja le az ellenőrzést, gyakorolja hatáskörét. Ebből fakadóan a jogalkalmazó szerveknek, ideértve a közigazgatási bíróságot is, a felelősség megállapíthatósága vagy a szankció kiszabhatósága – és annak összecszerűsége – körében értékelniük kell az ügy valamennyi lényeges körülményét. Egyebekben azt is, hogy a hatóság kellő módon elősegítette-e együttműködő eljárásában a jóhiszemű ügyfél jogkövető magatartásának tanúsítását, és ennek megfelelően mérlegelte-e határozatában a bírság összegét (lásd például az ellenőrzés időpontja a hatálybalépéshez képest).” (Indokolás [57])

- [93] 2.3. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az R1.-nek az értékesítési kötelezettséget és mennyiségi követelményeket tartalmazó 1., 1/A., – az R5. által módosított – 2. és 2/A. §-ait 2023. augusztus 1. napjával a veszélyhelyzeti kormányrendeletek módosításáról szóló 347/2023. (VII. 27.) Korm. rendelet 3. §-a hatályon kívül helyezte. Az Alaptörvénnyel való összhang megállapítására hatályon kívül helyezett norma esetén is van hatásköre az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján. Ez következik az érintettség aktuális voltával kapcsolatos követelményből, ami „azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {lásd például: 6/2023. (VI. 6.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [22]}. Ilyen esetben az érdemi vizsgálat feltétele a hatályon kívül helyezett norma konkrét esetben való alkalmazandósága. „Az Alkotmánybíróság rámutatott már ugyanis arra, hogy »amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez a panaszos szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg« {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 3033/2023. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [48]}.” (Abh3., Indokolás [27]) A jelen ügyben ezért jelentőséggel bír az R1. 2023. augusztus 1. napja óta hatályos 7. §-a, amelynek értelmében „[a]z e rendelet 2023. július 31-én hatályos 1–2/A. §-ára tekintettel az e rendelet 2023. július 31-én hatályos 3. §-a alapján indított eljárásokat az eljárást megalapozó kötelezettségszegés időpontjában hatályos anyagi jogi szabályok szerint kell elbírálni”. Ebből következően – amennyiben a hatóság arra a következtetésre jut, hogy a norma címzettjei nem tettek eleget a támadott normában előírt kötelezettségüknek – az R1. szerinti szankciók alkalmazása révén az állított alapjogi sérelem nem szűnt meg, azaz a hatályát vesztt jogszabály az indítványozók jogaira jelenvaló módon, aktuálisan hatással van (lásd hasonlóan: Abh3., Indokolás [33]).
- [94] A Konfliktustv1., az R3. és az R4. 2022. november 1. napjával hatályát veszttette, ezért az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján érdemi vizsgálat tárgya nem lehet {hasonlóan lásd: 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]}.
- [95] 3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható {3232/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [9]; 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [96] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvére hivatkozó indítványelem az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint {3206/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [19]} érdemi vizsgálat tárgya lehet akkor, ha az a visszaható hatályú jogalkotás tilalmára vagy a kellő felkészülési idő mértékére hivatkozik, mint ahogyan az utóbbi vonatkozásában az indítvány is teszi. Nem minősül ugyanakkor az indítványozók Alaptörvényben foglalt jogának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság elvéből levezetett visszaélés-szerű jogalkotás tilalma és a bizalomvédelem elve. Utóbbi vonatkozásában az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az R8. hatálybalépésével kapcsolatban az indítvány2.-ben és az indítvány3.-ban előadott érvelés tartalmilag a bizalomvédelem – és nem a kellő felkészülési idő követelménye – körében értékelhető.
- [97] Az indítvány az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésének sérelmét egyfelől a kellő felkészülési idő hiányával összefüggésben állította, így ez az érvelés az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése keretében értékelendő. Másfelől az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadságához való joggal és a szerződési szabadsággal összefüggésben hívta fel az Alaptörvény hivatkozott bekezdését. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ilyen relációkban az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése érdemi elbírálásra alkalmas {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [23]; illetve 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [98] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdései – az alábbi megszorítással –, a XV. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) bekezdése, (2) bekezdése olyan jogosultságot hordoznak, amely az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának minősülnek. A XIII. cikk (1) és (2) bekezdései vonatkozásában lásd a 3397/2021. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [2] és [22], a XV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában lásd a 17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30], a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában a 3403/2021. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [12], [20], a XV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában a 3234/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [25], [33] rendelkezéseit. Erre tekintettel a befogadás ezen feltétele is teljesül.
- [99] Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelme kapcsán tartalmilag arra hivatkoztak, hogy a maximált eladási ár a forgalmazási (készletezési) kötelezettséggel együtt a kereskedőket a rendelkezési joguktól mint a tulajdonhoz való jog részjogosultságától fosztotta meg. Ezen érv az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a szerződési szabadság körében értékelhető, amint azt az Alkotmánybíróság a 3004/2024. (I. 12.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.) indokolásának [35] bekezdésében és az Abh1.-ben is kifejtette: „A szerződési szabadság [...] szoros összefüggésben áll az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való joggal is. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdon szabadságát, a tulajdonosok magánautonómiájának a védelmét is garantálja. A tulajdon

egyik részjogosítványa a tulajdonosi »rendelkezés« szabadsága, amelynek szükségszerű tartalmi eleme a szerződési szabadság.” (Indokolás [25])

- [100] Az indítvány szerint az R1.-ben rögzített támadott szabályozás a tulajdonhoz való jog körébe tartozó várománytól fosztja meg az indítványozókat. Ezen összefüggésben várományként az infrastruktúrájuk és engedélyeik használatát említik, ez azonban tartalmilag a rentábilis vállalkozási tevékenységként interpretálható, mivel az infrastrukturális feltételek és engedélyek kihasználása értelemszerűen erre irányul. Azonban „a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak” {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [45]}. Erre figyelemmel ezen indítványelem érdemi elbírálásra alkalmatlan.
- [101] 4. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében csak a határozott kérelmet tartalmazó alkotmányjogi panasz fogadható be, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta e feltételek teljesülését is.
- [102] Az indítványozók megjelölték az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, az indítványok kifejezett kérelmet tartalmaznak a sérelmezett jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [103] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt indokolási kötelezettség követelményének {3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [13]; 3119/2020. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [7]} is megfelelnek az alkotmányjogi panaszok, az alábbi kivételekkel.
- [104] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban az indítványozók azt hiányolják, hogy a jogalkotó nem alkotott eltérő szabályokat a kisboltokra és a nagy üzletláncokra, s arra is utaltak, hogy a nagy üzletláncok speciális közterheket is viselnek. Az indítványozók azonban nem adtak elő alkotmányjogi szempontból releváns érvelést arra nézve, hogy a támadott rendelkezésekből miért következne kötelezettsége a jogalkotónak arra, hogy – az egyébként hasonló vagy azonos tevékenységet folytató kereskedők esetében – eltérő szabályokat alkosson. Ezen indítványelem ezért nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelménynek, ezért érdemi elbírálásra alkalmatlan.
- [105] Az indítványok érvelése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés vonatkozásában tartalmilag – a szintén támadott – XXVIII. cikk (2) bekezdése (önvadra kötelezés tilalma) és a XXVIII. cikk (7) bekezdése (objektív felelősség) körében értékelhető.
- [106] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésében deklarált ártatlanság vélelmének részét képező önvadra kötelezés tilalmát az indítványozók szintén a fogyasztóvédelmi hatóság fentebb bemutatott gyakorlatával összefüggésben állítják, de nem jelölik meg azt, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések közül e gyakorlat melyiken alapul. Ezen indítványelem ezért nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelménynek, ezért érdemi elbírálásra alkalmatlan.
- [107] 5. Az Alkotmánybíróság korábban több, ársapkával kapcsolatos ügyet bírált el, ezért áttekintette, hogy vonatkozó gyakorlata alapján van-e az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti *res iudicata*-nak minősülő eleme az indítványoknak.
- [108] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az R1. 2022. november 10. napja után hatályos – jelen ügyben az indítvány1. kiegészítésével, továbbá az indítvány2.-vel és az indítvány3.-mal támadott – 2. § (1) bekezdését a forgalmazási volumen növelésével összefüggésben az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése által biztosított vállalkozás szabadságával való összhangját korábban már vizsgálta és az ennek megállapítására irányuló indítványt elutasította (Abh4., Indokolás [33], [52]–[62]).
- [109] Az indítványozók szerint az R1. 2022. november 10. napja után hatályos 2. § (1) bekezdésében foglalt maximált eladási áras termékek forgalmazási volumenjének növelése az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével ellentétes. Amint arra az Indokolás III/3. pontjában az Alkotmánybíróság rámutatott, ezen indítványozói érvek a szerződési szabadság körében értékelhetők, s a kérdést az R1. támadott rendelkezései vonatkozásában az Alkotmánybíróság már vizsgálta és az ennek megállapítására irányuló indítványt elutasította (Abh4., Indokolás [33]–[47]).
- [110] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogra vonatkozó indítványelem tekintetében az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „[a] jogorvoslathoz való jogot [...] nem érinti [az R1.] 3. § (2) bekezdésének a) pontja. A sérelmezett norma nem rontja le a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény által biztosított jogorvoslati lehetőséget.” {3106/2024. (III. 14.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [36]} Amint arra a fentiekben hivatkozott AB gyakorlat is utal, az R1. nem tartalmaz iránymutatást arra nézve, hogy a bíróságok milyen körülményeket vehetnek figyelembe a bírságkiszabás során. E kérdésben pedig már kimondta azt is az Alkotmánybíróság, hogy „a jogalkalmazó szerveknek, ideértve a közigazgatási bíróságot is, a felelősség megállapíthatósága vagy a szankció kiszabhatósága – és annak összecszerűsége – körében értékelniük kell az ügy valamennyi lényeges körülményét” (Abh2., Indokolás [57]).

- [111] Az Alkotmánybíróság szintén vizsgálta már azt, hogy az R5. kihirdetése és hatálybalépése közti időtartam elegendő volt-e az R1. kihirdetése óta az ársapka hatálya alá tartozó termékek forgalmazási volumenének – a „kereskedőnél készleten lévő” fordulat beiktatásával megvalósított – módosítására való felkészüléshez. Az Alkotmánybíróság az R5. hatálybalépésének módja nem sértette meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó kellő felkészülési idő követelményét (Abh2., Indokolás [48]–[49]).
- [112] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben az MKR5. 1., 2. és 3. mellékletét a felkészülési idő követelménye szempontjából már vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közti időtartam elegendő volt a felkészülésre.
- [113] Ezen indítványelemek vonatkozásában az Abtv. 31. § (1) bekezdésében foglalt feltételek fennállnak, ezért ítélt dolognak minősülnek, így érdemi elbírálásra nem alkalmasak.
- [114] 6. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz – az egyéb törvényi feltételek teljesülése mellett – alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel, amely meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [115] 6.1. A jelen ügyben alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdésnek minősül az, hogy
- az R1. maximált eladási árat és minimális forgalmazási mennyiséget előíró része,
 - az R1.-nek az R5. által módosított, az új maximált áras élelmiszerekre – a burgonyára és a tojásra – kiterjesztő része,
 - az R1.-nek az R6. által beiktatott, a szankciórendszer módosítását tartalmazó része, valamint
 - az R1.-nek az R7. által beiktatott, az ársapkás termékek árusítási volumenjét módosító része, továbbá
 - az MKR1. az R1.-hez kapcsolódó tájékoztatási kötelezettséget bevezető része kihirdetése és hatálybaléptetése közti időtartam elegendő volt-e az ezekre való felkészülésre.
- [116] 6.2. Szintén alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinthető, hogy a veszélyhelyzet idején elrendelt, fenntartott és kiterjesztett, bizonyos élelmiszertípusok árának maximálása – figyelemmel az ezzel együtt előírt kötelező forgalmazásra és annak mennyiségére is – összhangban van-e a vállalkozáshoz való joggal és a szerződési szabadsággal.
- [117] 6.3. Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekinti továbbá azt is, hogy az R1. szerinti, kereskedelmi tevékenységtől való eltiltás összhangban van-e a vállalkozás szabadságával.

IV.

- [118] Az indítványok az alábbiak szerint részben megalapozottak.
- [119] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványok kellő felkészülési idővel összefüggő elemeit vizsgálta meg.
- [120] 2. Az R1.-et, a Kormány az Alaptörvény – akkor hatályos – 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, az R5.-öt, az R6.-ot és az R7.-et az Alaptörvény – jelenleg is hatályos – 53. cikk (1) bekezdésén nyugvó eredeti jogalkotói hatáskörében bocsátotta ki, az MKR1. és módosításainak megalkotására az R1.-ben kapott felhatalmazás alapján került sor. Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása a kormány veszélyhelyzeti jogalkotási felhatalmazását tartalmilag nem érintette, e tekintetben csak a vonatkozó rendelkezések számozása változott meg. Mindegyik vizsgálendő rendelet megalkotására tehát veszélyhelyzetben került sor.
- [121] Az Alkotmánybíróság már több alkalommal foglalkozott a kellő felkészülési idő követelményének veszélyhelyzet időszakában való érvényesülésének kérdésével. A 8/2021. (III. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh5.) az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére.” (Indokolás [104]) Hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a 3327/2022. (VII. 21.) AB határozat (a továbbiakban: Abh6.) indokolásának [43] bekezdésében is. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben jelentőséget tulajdonított annak, hogy a veszélyhelyzet elrendelése milyen indokon alapult: az R1.-nek az R5.-tel bevezetett „módosítások még akkor sem esnek egy tekintet alá a koronavírus-járvány terjedésének megfékezésével, következményeinek súlyával, ha nem vitatott, hogy a szomszédos országban fegyveres konfliktus dúl, humanitárius katasztrófa zajlik, amelyek alapvetően érinthetik a magyarországi – lakossági – ellátás biztonságát.

Ezen következmények elhárítása mint legitim cél vezette a jogalkotót (Kormányt) arra, hogy eredeti jogalkotói hatáskörében megalkossa [az R5.-öt]. A világjárvány következményeinek elhárítása alkotmányos szempontból a kellő felkészülési idő teljes elvonását tette indokolttá [az Alkotmánybíróság által az Abh5. és Abh6.-ban elbírált] esetek vonatkozásában.” (Abh2., Indokolás [44]) A körülmények észszerű mérlegelése szerint azonban ugyanezt nem teszi lehetővé [az R5.] tartalma és annak megalkotásakor (és a jelenleg is) hatályos különleges jogrend közti összefüggés. „Ebből az következik, hogy [...] a konkrét ügyben a kellő felkészülési idő vizsgálatára kialakított, három pontból álló, általános teszt irányadó, ahol azonban a veszélyhelyzet alkotmányos szempontja – a helyzet kivételessége miatt – eltérő súllyal, de értékelendő. Emellett szól az is, hogy az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel. [...] A hivatkozott cikk (2) bekezdéséből pedig az következik, hogy a nem alapvető jognak, hanem alkotmányos értéknek minősülő jogállamiságot-jogbiztonságot [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] különleges jogrendben sem lehet felfüggeszteni. A teszt alkalmazása során tehát az Alkotmánybíróság nem tekinthetett el attól, hogy a jogalkotásra különleges jogrendben került sor. A veszélyhelyzet (különleges jogrend) ebben az esetben is – az általános teszt kikapcsolása helyett – olyan szempontot jelent, ami befolyásolja, hogy mi minősül szélsőségesen rövid időnek a felkészüléshez. A különleges jogrend rendeltetéséből fakadóan a Kormány jogalkotói mozgástere ugyanis nagyobb, mint normál jogrendben. Különleges jogrendben alkotmányos érdek fűződik ahhoz, hogy a társadalmat, államot fenyegető veszély elhárításához, következményeinek enyhítéséhez szükséges intézkedések minél nagyobb hatékonysággal foganatosíthatók legyenek.” (Abh2., Indokolás [44]–[45])

- [122] A fentiek nyomán az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a felkészülési idő követelményét illetően az alábbi tesztet dolgozta ki: „ha a jogalkotó új vagy többletkötelezettséget ír elő, akkor a norma címzettjei számára a felkészülési időt a szabály kihirdetése és alkalmazandósága (jellemzően hatálybalépése) között úgy kell biztosítani, hogy kellő idő maradjon: 1) a jogszabály szövegének megismerésére; 2) a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, ami nem foglalja magában a gazdasági következményekre való felkészülést; 3) annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.”
- [123] Az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy a jogalkotó felelősségét átvéve meghatározza a felkészüléshez biztosítandó megfelelő időtartamot. Az Alkotmánybíróság abban a szélsőséges esetben állapítja meg a kellő felkészülési idő sérelmét, amelyben az teljesen elmarad, vagy kirívóan rövid, ami azt jelenti, hogy a címzettek jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Különös figyelmet kell fordítani a felkészülés időtartamára, ha a kötelezettséghez szankció társul. A kellő felkészülési idő biztosításának funkciója tehát az, hogy azok, akik elvárható módon törekednek az új vagy többletkötelezettségnek való megfelelésre, akarattal ellenére ne valószínűsíthetően meg jogellenes magatartást. Az alkotmányjogi kérdés tehát az, hogy a címzetteknek volt-e reális lehetőségük a jogkövetésre.” (Indokolás [38]–[39]) Amennyiben ez hiányzik, a felkészülési idő kirívóan rövidnek, így alaptörvény-ellenesnek minősül.
- [124] 3. Az R1. módosításaira is tekintettel a felkészülési idő megfelelőségének a kérdése négy esetben merül fel. Ezek: az R1. hatálybaléptetése, valamint az R1.-nek az R5., az R6. és az R7. általi módosításai. E helyütt emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy az R2., R3., és az R4. mint az R1. hatályát meghosszabbító jogszabályokat az indítványozó a bizalomvédelemre hivatkozással támadta, ekképpen azok érdemi elbírálásra alkalmatlannak bizonyultak (lásd Indokolás [95] és köv.), továbbá az R3. és az R4. azért sem lehet tárgya az érdemi vizsgálatnak, mert 2022. november 1. napjával hatályukat veszítették (lásd Indokolás [94]).
- [125] A következőkben az Alkotmánybíróság az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [120] és köv.) felvázolt szempontrendszer elsőként az R1. megalkotására és hatálybaléptetésére alkalmazta.
- [126] Az R1. a termékek (1. melléklet), az ársapka (1. §), a forgalmazási volumen és kötelezettség (2. §) meghatározásával új, korábban nem létező kötelezettséget hozott létre, tehát a jogszabály címzettjei, a kereskedők számára többletkötelezettséget írt elő és ahhoz a jogalkotó szankciókat (3. §) is rendelt. Az R1. kihirdetésére 2022. január 14. napján került sor és 17 nappal később, 2022. február 1. napján lépett hatályba.
- [127] Figyelembe véve az ügy releváns körülményeit, így különösen azt, hogy a maximált áras termékek mint alapélelmiszerek a kereskedők szükségszerű kínálatába tartoznak, továbbá az indítványozók a kiskereskedelmi szektor meghatározó, jelentős piaci erővel és markáns alkupozícióval rendelkező szereplői, az R1. előírásaira való felkészülésre rendelkezésükre álló 17 napos időtartam nem tekinthető oly mértékben rövidnek, ami kizárta volna az R1. szabályainak megismerését, értelmezését és az új kötelezettségekre való felkészülést, azaz a jogkövetést.

- [128] 4. Az Alkotmánybíróság másodikként a felkészülési idő megfelelését az R5.-nek az ársapkát új termékkörökre – a burgonyára és a tojásra – kiterjesztő részei vonatkozásában vizsgálta az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [120]) meghatározott szempontok alapján, de figyelemmel az R10. által bevezetett szabályokra, amelyek szerint egyrészt az ársapka hatálya alá újonnan kerülő két termékkör fogalmazásával kapcsolatban 2022. november 10. napja és 2022. november 24. napja közötti időszakban (a továbbiakban: türelmi időszak) elkövetett jogsértések miatt bírság kiszabásának nincs helye, a türelmi időszakban kiszabott bírságok visszafizetéséről pedig rendelkezni kell.
- [129] Az R1.-nek az R5. által beiktatott 1/A. §-a és 2/A. §-a utal a szintén az R5. által beiktatott 2. mellékletre, amely a maximált áras élelmiszerek körébe sorolt új termékeket, a burgonyát és a tojást tartalmazza. Azzal, hogy a jogszabály ezen élelmiszereket a maximált áras élelmiszerek körébe vonta, és egyben adott mennyiség kötelező forgalmazását írta elő, a Kormány új, korábban nem létező többletkötelezettséget írt elő a norma címzettjei, a kereskedők számára, ám ahhoz a jogalkotó szankciókat (3. §) csak a mintegy kétheti hosszúságú türelmi időszak leteltét követően rendelt.
- [130] Az R5. kihirdetésére 2022. november 9-én éjszaka került sor és a kihirdetését követő napon lépett hatályba. A felkészülési idő mindössze néhány órát tett ki, és az ráadásul munkaidőn kívülre, az éjszakai órákra esett. Ezen időtartam az érintett kereskedők kiterjedt beszállítói rendszerei mellett sem tekinthető olyan hosszúságúnak, amely reális esélyt biztosított volna az új szabályok megismerésére, értelmezésére és az új kötelezettségekre való felkészülésre, azaz a jogkövetésre. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az, hogy az R10. értelmében az R5. által bevezetett követelmények 2022. november 10. napja és 2022. november 24. napja közötti megsértése miatt bírságkiszabásnak nincs helye, az emiatt kiszabott bírságok visszafizetéséről pedig rendelkeznie kell a hatóságnak. Az R10. nyomán tehát az R5. által az ársapka hatálya alá helyezett két új termékkörrel kapcsolatos kereskedői kötelezettséget tartalmazó normák a türelmi időszak vonatkozásában *lex imperfectává* váltak. Ugyan egy ilyen típusú jogszabály is tartalmaz kötelezettséget a címzettjei számára, az abban foglaltakra való felkészülés esetleges sikertelensége azonban nem jár a címzettek számára joghátránnyal. Emiatt eltérően ítélandó meg egy, a címzetteknek kötelezettséget előíró norma alkotmányossága a kellő felkészülési idő tekintetében, amennyiben annak követése szankcióval biztosított, vagy amennyiben hátrányos jogkövetkezéssel még jogsértés esetén sem kell számolnia a címzettjeinek. Az R10. által bevezetett módosításra tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a kellő felkészülési idő követelménye nem sérült az R5. vonatkozásában. A türelmi időszak mintegy kétheti időtartama pedig nem tekinthető oly mértékben rövidnek, ami kizárta volna az R5. szabályainak megismerését, értelmezését és az új kötelezettségekre való felkészülést, azaz a jogkövetést.
- [131] 5. Az Alkotmánybíróság ezt követően a felkészülési idő megfelelését az R1. 3. § (3) bekezdését módosító R6.-al összefüggésben vizsgálta.
- [132] 5.1. Az R6. kifogásolt rendelkezései a kereskedőket korábban is terhelő kötelezettségekhez rendeltek új, szigorúbb jogkövetkezmenyeket: lehetővé tették a bírságkiszabást többször – akár azonos napon, ugyanazon üzletben végzett, több egymást követő ellenőrzés során feltárt jogsértések esetében –, úgy, hogy az ismételten kiszabott bírság összegének el kell érnie a korábbi jogsértés esetén kiszabott bírság legalább kétszeresét, és a bírság legmagasabb összegére vonatkozó rendelkezést nem kell figyelembe venni, valamint a bírság legmagasabb összegére vonatkozó rendelkezést „ismételt jogsértéshez” kötésétől eloldotta, valamint törölte a tevékenységtől való ideiglenes eltiltás feltételei közül az „ismételt jogsértés” követelményét.
- [133] Kétségtelen, hogy a norma betartásának elmulasztását a szabályozás súlyosabbá tette, ez azonban tartalmát tekintve nem jelentett olyan új kötelezettséget, amelyre a kereskedőknek fel kellett volna készülniük, ezért többletkötelezettség hiányában az Alaptörvény B) cikkének a kellő felkészülési idővel kapcsolatos sérelme nem állapítható meg.
- [134] 5.2. Rámutat ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy az azonos napon, ugyanazon üzletben végzett, több egymást követő ellenőrzés során feltárt jogsértések miatti szankcionálás csak akkor áll összhangban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelményével, ha volt reális lehetősége a kereskedőnek arra, hogy az adott napon lefolytatott újabb ellenőrzés időpontjáig eleget tegyen a normából következő kötelezettségének [lásd különösen: 21/2001. (VI. 21.) AB határozat, ABH 2001, 235.]. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos követelményt állapított meg az R1. 3. § (3) bekezdésének alkalmazása tekintetében. Ennek értelmében az ismételt ellenőrzések során alkalmazott szankciók bíróságok általi megítélése során értékelni kell – az Abh2.-ben és az Abtv.-ben már rö-

zítettek túlmenően – azt is, hogy a szankció kötelezettjének volt-e reális lehetősége az ismételten alkalmazott szankció jogalapjául szolgáló jogsértés megszüntetésére.

- [135] 6. A felkészülési idő megfelelőségét az Alkotmánybíróság az R1.-et módosító R7.-el összefüggésben is értékelte.
- [136] Az R7. – az R1. 2. § (1) bekezdésének és 2/A. § (1) bekezdésének módosításával – a kereskedők forgalmazási és árusítási kötelezettségét készlet rendelkezésre-tartással és a vásárlók számára történő kihelyezéssel egészítette ki, annak érdekében, hogy az áruhiány elkerülésével biztosított legyen a vásárlók folyamatos kiszolgálása. Ennek érdekében azt is előírta, hogy szükség esetén a rendelkezésre álló készlet nagyságának a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség kétszeresét el kell érnie. Ebből következően a kereskedők csak akkor lehettek biztosak abban, hogy nem kell szankcióval szembesülniük, ha az R5. által meghatározott mennyiség kétszeresét tartották készleten. Ezek alapján az R1. R7. által történő módosítása – az megelőző árusítási volumen potenciális megduplázására tekintettel – a kereskedőket terhelő új kötelezettséget hozott létre.
- [137] Az R7. kihirdetésére 2022. december 28. napján, hatálybalépésére pedig az azt követő 15. napon, 2023. január 12. napján került sor. Figyelemmel az indokolás IV/3. pontjában (Indokolás [124] és köv.) bemutatott körülményekre – azok ismétlését e helyütt mellőzve – az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az új rendelkezésekre való felkészülésre nyitva álló időtartam nem tekinthető irreálisan rövidnek.
- [138] 7. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indokolás IV/2. pontjában (Indokolás [120]) rögzített szempontok alapján a kellő felkészülési idő követelményét az MKR1. vonatkozásában vizsgálta meg.
- [139] Az MKR1. az R1. 2. § (2) bekezdésében nevesített kötelezettség részletes szabályait tartalmazza, a tájékoztatási kötelezettség az R1. hivatkozott rendelkezésén alapul. Az MKR1. kibocsátására 2022. január 26. napján került sor, és 2022. február 1-én lépett hatályba, így 5 napos felkészülési idő állt a kereskedők rendelkezésére ahhoz, hogy a jogszabályban rögzített többletkötelezettségüknek – meghatározott formájú és tartalmú tájékoztató elkészítése – eleget tegyenek.
- [140] Figyelemmel az ügy körülményére, így különösen a szabályozási technikára megállapítható, hogy a kereskedőknek mint az R1. és MKR1. címzettjeinek reális esélye volt az új feladatokra való felkészülésre: 17 nappal a hatálybalépés előtt – bár a részletszabályok ismerete nélkül, de – tudtak a tájékoztatási kötelezettségről, így akár saját eszközök, akár nyomdai kapacitások lefoglalásával biztosíthatták azt, hogy a tájékoztatókat az előírt méretben, tartalommal és mennyiségben előállítsák, és amennyiben központilag gondoskodtak a tájékoztatók előállításáról, akkor azokat az egyes üzletekbe szállítsák. E helyütt utal arra is az Alkotmánybíróság, hogy az MKR5. jelentette módosításokra való két napos felkészülési időt „szűkösen, de elegendő” mértékűnek találta (Abh2., Indokolás [54]).

V.

- [141] 1. Az Alkotmánybíróság a következőkben az R1. szerinti maximált hatósági ár Alaptörvénnyel való összhangját a vállalkozás szabadságával összefüggésben vizsgálta.
- [142] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos gyakorlata szerint „a vállalkozáshoz való jog alapjog, amely azt jelenti, hogy bárkinek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs anyagi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]}. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott, hogy »[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne« {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korláto-

- zások ellen. Ezen korlátozások alkotmányossága ugyanakkor más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is eltérő a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát csak határesetekben okoznak. {21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; megerősítette a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [13]} {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [28]; lásd legutóbb hasonlóan: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]} „Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése ismeri el a vállalkozás szabadságát, alapjogi védelem alá helyezve a vállalkozás megkezdését és folytatását is {vö. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]; 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [114]}.” {8/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [45]; vö. még: 3222/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [14]; 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [35]}
- [143] Az Alkotmánybíróság legutóbb az Abh4.-ben rögzítette a vállalkozáshoz való jog korlátozásának különleges jogrendben irányadó tesztjét, amelynek az alábbi lépéseit különítette el:
- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
 - az alapjogkorlátozásnak volt-e legitim célja,
 - az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére,
 - az alapjogkorlátozással okozott hátrányokat meghaladják-e a legitim cél eléréséből fakadó előnyök (arányosság)” (Indokolás [57]).
- [144] 3. A fentieket a jelen ügyre alkalmazva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R1. szerinti maximált ár bevezetése nem eredményezte az adott piacra való belépés nehezítését, ellehetetlenítését, továbbá nem valamely tevékenység folytatásával kapcsolatos szubjektív feltételt írt elő. A támadott szabályozás a kiskereskedelmi tevékenységnek csak szűk szegmensét érintette: a boltok jellemzően több ezer termékes kínálatából csak nyolc termékcsoportra vonatkozott. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem áll fenn a támadott szabályozás és az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése között olyan alkotmányjogi összefüggés, amely megalapozná a vállalkozás szabadságába történő beavatkozás tényét {lásd hasonlóan, de csak az R5. által előírt élelmiszerek (burgonya, tojás) vonatkozásában: Abh4., Indokolás [59]}.
- [145] 4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R1. szerinti maximált ár bevezetését előíró rendelkezés nem ellentétes az Alaptörvény XII. cikkében rögzített vállalkozáshoz való alapjoggal.

VI.

- [146] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően az R1. szerinti ársapka intézményének a szerződési szabadsággal való összhangját vizsgálta.
- [147] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet töretlen gyakorlatára: „a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikkéből és a XIII. cikk (1) bekezdéséből következik, tehát nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezti az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható. A korlátozás alkotmányossága azonban nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, hanem – figyelemmel a közérdekre is – az észszerűségi tesztet alkalmazva bírálható el.” (Abh1., Indokolás [26]; idézi: Abh4., Indokolás [35])
- [148] 2. Az Alkotmánybíróság az Abh4.-ben foglalkozott a szerződési szabadság különleges jogrendben való korlátozásának mércéjével, hangsúlyozva „hogy az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése – amely szerint »[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható« – nem irányadó a szerződési szabadságra. Ugyanakkor a szerződési szabadság mint Alaptörvényben foglalt jog különleges jogrendi korlátozhatóság standardjainak meghatározása során sem hagyható figyelmen kívül az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésében is tükröződő koncepció, miszerint a különleges jogrend rendeltetéséből fakadóan a Kormány jogalkotói mozgástere nagyobb, mint normál jogrendben, azon okból, hogy a társadalmat, államot fenyegető veszély elhárításához, következményeinek enyhítéséhez szükséges intéz-

kedéseket minél nagyobb hatékonysággal foganatosíthassa.” (Indokolás [39]) Ennek nyomán az Alkotmánybíróság „a szerződési szabadság korlátozásának megengedhetőségével kapcsolatos vizsgálatának alábbi lépéseit különítette el:

- történt-e beavatkozás a szerződési szabadságba;
- a beavatkozásnak volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti – így különösen a közérdekkel alátámasztható – észszerű indoka, vagy az önkényes volt;
- a beavatkozás alkalmas volt-e a fenti indok szerinti cél elérésére” (Abh4., Indokolás [40]).

[149] 3. E szempontrendszert a jelen ügyre alkalmazva az alábbi következtetések vonhatók le.

[150] 3.1. „A hatósági árazás valamennyi típusa, így a[z R1.] vonatkozó előírásai – a forgalmazandó mennyiségre tekintet nélkül – a szerződési szabadság korlátozását jelentik. Ennek oka, hogy a kereskedő nem élhet – egyébként az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog lényeges elemének tekintett rendelkezési jogból is fakadó – azon lehetőséggel, hogy a piaci viszonyokra, így a kereslet és kínálat mindenkori helyzetére tekintettel állapítsa meg az általa forgalmazott termék(ek) kiskereskedelmi árát. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a[z R1.] vizsgált rendelkezéseinek előírásával a jogalkotó beavatkozott a szerződési szabadságba.” (Abh4., Indokolás [42])

[151] 3.2. Az R1. szerinti jogalkotói cél – az 1. § (1) bekezdése szerint – a „piaci rendellenességek káros hatásainak megelőzése” volt. Az igazságügyi miniszter állásfoglalása szerint az R1. megalkotásával a Kormány kiemelt szándéka a „kialakult inflációs helyzet orvoslása, az ebből fakadó gazdasági-társadalmi krízisek kialakulásának megakadályozása és a szociális ellátórendszer egyensúlyának biztosítása érdekében a Kormánynak időben lépnie kellett és 2022. januárjában döntött arról, hogy az [R1.] 2022. február 1-től ideiglenes jelleggel árstopot vezet be egyes alapvető élelmiszerekre. A cél – nemzetközi példákat szem előtt tartva – egy olyan szabályozás bevezetése volt, amely átmenetileg maximalizálja az alapvető élelmiszerek árát úgy, hogy a hazai élelmiszeripari szereplők és termelők szükségtelen mértékben ne sérüljenek.” Emellett a cél a lakosság alapvető élelmiszerekhez elérhető áron és kellő mennyiségben való hozzáféréseinek biztosítása volt.

[152] A jogalkotó ezen törekvése az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében megjelenő egészséges élelmiszerekhez való hozzáférés jogát – annak elsősorban mennyiségi oldala, valamint azon keresztül az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében deklarált testi és lelki egészséghez való jog, és még általánosabban az Alaptörvény II. cikk (1) bekezdése által biztosított élethez való jog, illetve a XVI. cikk (1) bekezdése szerint a gyermekeket megillető megfelelő testi fejlődéshez való jog érvényesülését segítette.

[153] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az alapvető élelmiszerekhez való hozzáférés annak mennyiségi és gazdasági aspektusai nélkül nem értelmezhető. „Az élelmezés biztonságáról akkor beszélhetünk, ha a lakosság számára elegendő mennyiségű, biztonságos és megfelelő minőségű és tápanyag-összetételű élelmiszer áll rendelkezésre. (Ezt az angol szóhasználatban a »3a«-val is szokták jellemezni: *Available, Accessible, Affordable*, azaz legyen élelmiszer, a lakosság fizikailag hozzáférjen és a családok, egyének megfizethessék.)” (Kálmán Zoltán: Megteremthető-e a globális élelmezésbiztonság? in: *Gazdálkodás* 2010/4. 360. o.)

[154] „A hozzáférhetőség mind a gazdasági, mind a fizikai értelemben vett hozzáférhetőséget tartalmazza. A gazdasági hozzáférhetőség magában foglalja, hogy a megfelelő élelmiszerek szükséges élelmiszerek beszerzésével kapcsolatos személyes vagy háztartási pénzügyi költségeknek olyan szintűeknek kell lenniük, hogy más alapvető szükségletek elérését és kielégítését ne fenyegetse vagy veszélyeztessék.” [T. Kovács Júlia: *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* 12. számú általános kommentár A megfelelő élelemhez való jog (11. cikkely) (Huszadik ülés, 1999) in: *Acta Humana* 2014/2. 58. o.]

[155] 3.3. A kifejtettek tekintettel a kiskereskedelmi árak maximálása a kötelező forgalmazással és a mennyiségi előírással együtt elvi szinten alkalmas arra, hogy a lakosság ezen élelmiszerekhez olyan áron jusson hozzá, amelyben nem érvényesülnek az inflációs hatások.

[156] 4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R1. szerinti ársapka intézménye nem sérti az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből és XIII. cikk (1) bekezdéséből levezethető szerződési szabadságot.

VII.

- [157] 1. Az Alkotmánybíróság végezetül azt vizsgálta meg, hogy az R1. 3. § (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt szankció – a kereskedő tevékenységtől való ideiglenes eltiltása – összhangban áll-e a vállalkozás szabadságával.
- [158] 2. E kérdés megválaszolásához az Alkotmánybíróság az indokolás V/2. pontjában (Indokolás [142] és köv.) bemutatott szempontrendszert alkalmazta a kifogásolt rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára.
- [159] 2.1. Az Alkotmánybíróság a vállalkozás szabadságába történt beavatkozásnak tekinti egy kereskedőnek a kereskedő tevékenységétől való ideiglenes, de akár fél éves időtartamra szóló eltiltását, mivel ezzel a főtevékenysége gyakorlását teszi időlegesen lehetetlenné.
- [160] 2.2. A szankció (beavatkozás) funkciója nyilvánvalóan az, hogy ösztönözze a norma címzettjeit az R1.-ben előírt kötelezettségek teljesítésére. Másrészt viszont nem hagyható figyelmen kívül a szabályozás azon lényegi eleme, legitim célja, hogy biztosítsa a lakosság alapvető élelmiszerekhez való hozzáférést (részletesen lásd az Indokolás VI/3.2. pontját, Indokolás [151] és köv.).
- [161] 2.3. Kétségtelen, hogy a tevékenység folytatásától történő ideiglenes eltiltás alkalmas lehet arra, hogy a kereskedőket az R1.-ben előírt kötelezettségeik teljesítésére ösztönözze. Sajátos módon azonban ez egyúttal éppen a maximált ár bevezetése legitim céljának elérését veszélyezteti: a tevékenység folytatásától eltiltott kereskedő ugyanis nyilvánvalóan nincs abban a helyzetben, hogy az alapvető élelmiszerek forgalmazásában részt vegyen, ezáltal pedig annak a lehetőségét szűkíti, hogy a lakosság azokhoz hozzáférjen.
- [162] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kereskedő tevékenységtől való ideiglenes eltiltása nem alkalmas arra, hogy – az éppen e szankció típus által védett – ársapka intézményének legitim céljának elérését biztosítsa, ezzel alaptörvény-ellenesen korlátozta a vállalkozáshoz való jogot. Ezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az R1. 3. § (2) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenes volt.

VIII.

- [163] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint az indítványokat – az R1. 3. § (2) bekezdés *b)* pontja – kivételével elutasította, valamint megállapította az R1. 3. § (2) bekezdés *b)* pontja alaptörvény-ellenességét. Az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés már hatályát veszítette, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 41. § (1) bekezdésére tekintettel megsemmisítését mellőzte, ugyanakkor az Abtv. 41. § (3) bekezdése és 45. § (4) bekezdése alapján generális alkalmazási tilalmat állapított meg arra.

Budapest, 2024. július 16.

Dr. Juhász Imre s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye

- [164] Nem támogatom a rendelkező rész 1. és 2. pontját, a 3. pont egyes tételeit, valamint a 4. pontot.
- [165] Fontosnak tartom, hogy az Alkotmánybíróság döntése ne legyen semmibe vivő, azaz olyan legyen, amely valóban orvosol egy tényleges alapjogsérelmet. Ne vezessen oda sem, hogy nagyobb sérelmet okozzon valamely másik alapjog, vagy alkotmányos érték vonatkozásában, mint amelynek védelme érdekében beavatkozik a jogrendbe. Kiemelt jelentőségűnek tartom azt is, hogy a különleges jogrendben meghozott jogszabályok vizsgálatakor az erre vonatkozó alkotmányos felhatalmazás kellő súllyal kerüljön értékelésre. Egy-egy veszélyhelyzeti rendelkezés a békeidőből visszanezve már indokolatlannak is tűnhet, de az ilyen rendelkezések vizsgálatakor helyesebb az ott és akkor létező veszélyhelyzet keretében látni a történeteket.
- [166] 1. A rendelkező rész 1. és 2. pontja megállapítja, hogy az R1. 3. § (2) bekezdés *b*) pontja alaptörvény-ellenes, és erre vonatkozóan alkalmazási tilalmat rendel el. Álláspontom szerint a tevékenységtől eltiltás lehetőségét biztosító közigazgatási szankció tekintetében az alkotmányjogi panasz visszautasításának lett volna helye. Másrészt egy érdemi vizsgálatnak is az elutasításra kellett volna vezetnie.
- [167] 1.1. Ezen indítványelem tekintetében nem álltak fenn a befogadásnak az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételei.
- [168] 1.1.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése az alkotmánybíróági eljárások tekintetében egy paradigma-váltást jelenít meg. „A régi Abtv. kétségkívül legnagyobb hatású jogintézménye az absztrakt utólagos normakontroll volt. [...] bárki indítványozhatta jogszabály alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. [...] E normakontroll absztraktsága azt jelentette, hogy az alkotmánybíróági vizsgálat csak arra szorítkozhatott, hogy a támadott norma sérti-e az alkotmány felhívott rendelkezését, míg az egyéni (szubjektív) jogsérelem vizsgálata nem képezhetette a vizsgálat tárgyát.” Az Alaptörvény, és az új Abtv. azonban a bárki által indítható absztrakt utólagos normakontroll jogintézményét kivezette.
- [169] Az Alaptörvény 24. cikk rendelkezik az alkotmányjogi panaszról, amely biztosítja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát [24. cikk (1) bekezdés *c*) pont], illetve biztosítja a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatát [24. cikk (1) bekezdés *d*) pont]. Előbbihez kapcsolódik az Abtv. 26. § (2) bekezdésének „kivételes” rendelkezése, amely látszólag tovább viszi az absztrakt normakontroll jogintézményét, de ez a célját tekintve (szubjektív jogvédelem) mégis közelebb áll a valódi alkotmányjogi panaszhoz, mint a korábbi absztrakt normakontrollhoz. Ez a különbség az érdemi vizsgálathoz megkövetelt két, együttesen fennálló feltételben jelenik meg: közvetlen (személyes, aktuális) érintettség és a jogorvoslati eljárás lehetetlensége.
- [170] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése a következőket rendeli: „Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontja alapján, ha a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”
- [171] Az Alkotmánybíróági gyakorlatban számos határozat foglalkozott a kivételes alkotmányjogi panasz kettős feltételének vizsgálatával. A második feltétel tekintetében idézem ide a 3238/2021 (VI. 4.) AB végzést, amelyben a panasz visszautasítására került sor: „Az Alkotmánybíróság csak abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján eljárva, ha az indítványozó igazolja, hogy a támadott jogszabály, jogszabályi rendelkezés vele szemben közvetlenül hatályosult, és ennek következtében őt alapjogsérelem érte. Az ismeretett előírások alapján azonban egyértelműen megállapítható, hogy az Fdtv. 24/H. §-a nem önmagában, jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül hatályosul, hanem a BFKH előtt megindított eljárásban. Ebből az következik, hogy a támadott rendelkezés az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal nem támadható, mert az nem közvetlenül hatályosul. A jogszabály érvényesüléséhez jogalkalmazó szerv (a BFKH) határozata szükséges.” [14]
- [172] 1.1.2. Az R1. 3. § (2) bekezdés *b*) pontja szerint a hatóság „döntésével elrendelheti, hogy a kereskedő tevékenységét ideiglenesen nem folytathatja, amelynek időtartama legalább egy nap, legfeljebb fél év lehet.”
- [173] A befogadhatóság kérdésében a határozat azzal érvel, hogy a tevékenységtől eltiltás szankciója szorosan kapcsolódik a közvetlenül hatályosuló előírásokhoz. Álláspontom szerint azonban ez az érv nem igazolja az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti feltételek fennállását az R1. 3. § (2) bekezdés *b*) pontja tekintetében. Ez az érvelés éppen azt igazolja, hogy a kilátásba helyezett szankció közvetlenül és aktuálisan nem érinti az indítványozót,

mert annak kiszabására csak egy hatósági eljárás lezárásaként kerülhet sor, amelyhez még egy közigazgatási peres eljárás is kapcsolódhat. A támadott jogszabályi rendelkezés csak egy hatósági eljárás keretében érvényesülhet, ráadásul ott sem kötelező szankciója a jogsértésnek, hanem csak mérlegelés alapján szabható ki.

- [174] E tekintetben helyes volna a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot követni [lásd fent idézett 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés], ellenkező esetben a kivételes alkotmányjogi panasz eljárás egy absztrakt normakontroll eljárásá alakulhat át.
- [175] Álláspontom szerint ezen indítványi elemnek – a rendelkező rész 5. pontja szerinti – visszautasítása volna a helyes döntés.
- [176] 1.2. Több okból is aggályosnak tartom a szankció alaptörvény-ellenességének a megállapítását.
- [177] Az indokolás III/6.3. pontja (Indokolás [117]) szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a kereskedelmi tevékenységtől való eltiltás összhangban van-e a vállalkozás szabadságával. Az indokolás VII. pontja (Indokolás [157] és köv.) tartalmazza az alaptörvény-ellenesség indokolását: a vállalkozási szabadságba történő beavatkozásnak tekinti „egy kereskedőnek a kereskedő tevékenységtől való ideiglenes, de akár fél éves időtartamra szóló eltiltását, mivel ezzel a főtevékenysége gyakorlását teszi lehetetlenné”. A határozat fő érve az, hogy a szabály diszfunkcionális, „nem alkalmas arra, hogy – az éppen e szankciótípus által védett – ársapka intézményének legitim céljának elérését biztosítsa.”, mert ha eltiltják az indítványozókat a tevékenységtől, akkor a jogszabály célja nem valósul meg, mert nincs ellátás. A vizsgálat mikéntjét illetően csupán az indokolás V/2. pontjára (Indokolás [142] és köv.) tesz utalást.
- [178] Álláspontom szerint az indokolás VII. pontja nem vizsgálja azt, hogy a közigazgatási szankciós rendszerben a tevékenységtől eltiltás szankciója egyáltalán és általában milyen alkotmányos alapokon áll, és milyen célt szolgálhat; nem tartalmazza a XII. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog (a vállalkozás szabadsága) állított korlátozása tekintetében az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfeleltethető vizsgálatot. Nem veszi azt számba, hogy a szankció közvetlenül, vagy közvetve mely alkotmányos értékek, vagy mely alapjogok védelmét szolgálja; nem foglalkozik kellő súllyal azzal, hogy a rendelkezésre az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésének [korábban az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése] felhatalmazása alapján került sor.
- [179] A jogirodalmi leírások szerint a közigazgatási szankció elsődleges célja a közigazgatási jog érvényesítése. Általában olyan közigazgatási anyagi jogi vagy eljárás jogi rendelkezéshez kapcsolódik, amely valamilyen kötelezettséget (korlátozás, tiltás stb.) ír elő. A szankció itt elsődlegesen azt célozza, hogy a jogszabály címzettjét jogkövető magatartásra kényszerítse, tekintet nélkül arra, hogy a jogsértésben mennyire volt vétkes. A közigazgatási jogi szankciók jellemzője az – ide nem értve a szabálysértési szankciókat –, hogy annak nem tulajdonít jelentőséget, hogy a jogsértő felróhatóan (gondatlanul, szándékosan) követte-e el a jogsértést. A szankciók másik célja lehet a speciális és generális prevenció. Ez a funkciója valamennyi érintettre is kihatóan azt erősíti, hogy a jogszabály címzettjei a jogkövető magatartásra törekedjenek. Represszív funkciónak tekintik a büntetési funkciót, még akkor is, ha a szankció alkalmazása nem kívánja meg a vétkességet. A szankciókat a jogirodalomban különféle képpen csoportosítják pl.: anyagi és eljárásjogi szankciók, szubjektív és objektív szankciók, represszív és nem represszív szankciók. A közigazgatási jogi szankciók főbb típusai a bírság és az egyéb igazgatási szankciók. Utóbbiak közé sorolják a tevékenységtől való eltiltást is.
- [180] A tevékenységtől eltiltás szankciója számos törvény szerint kiszabható szankció (pl.: a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény, a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény, az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény). A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (továbbiakban Szankciós tv.) állapítja meg a közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések esetén a közigazgatási hatóság által kiszabható hátrányos jogkövetkezmények általános szabályait. A törvény 13. §-a határozza meg a tevékenységtől eltiltás szankciójának lényegét, ideértve az eltiltás általános feltételeit (pl.: a 13. § (2) bekezdés c) pontja szerint akkor szabható ki, ha a jogsértés az eljárás megindulását megelőző egy éven belül legalább három alkalommal került megállapításra). A mérlegelés szempontjait illetően a 13. § (5) bekezdése a törvény 10. § (1) bekezdésére utal vissza. Utóbbi a)–g) pontok alatt írja le a mérlegelés különös szempontjait, amelyek között a felróhatóság nem szerepel. Ebben a vonatkozásban a tevékenységtől eltiltás objektív szankciónak minősül.
- [181] Az indokolás az ár maximálására vonatkozó rendelkezésről azt állapítja meg, hogy az nem korlátozza a vállalkozás szabadságát, ugyanakkor a kiszabható – azaz nem közvetlenül és kötelezően alkalmazandó – szankció tekintetében megállapítja a vállalkozás szabadságának a korlátozását. Álláspontom szerint a kilátásba helyezett szankciók közvetlen célja nem az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerinti alkotmányos érték, illetve alkotmányos jog védelme (erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni fellépés és a fogyasztói jogok védelme), hanem a B) cikk szerinti jogbiztonság védelme. Ahogyan azt több alkotmánybíróági határozat is megerősíti: a közigaz-

gatási jogi szankció a jogsértő magatartás szankciója, a jogsértésért való felelősség érvényesítésének a módja, és amely a jogkövető magatartás kikényszerítésével a jogbiztonság erősítését szolgálja. Ebből következően az I. cikk (3) bekezdése szerinti vizsgálat ennek keretében volna lefolytatható. Egy ilyen vizsgálat során jelentőséget kellene tulajdonítani annak is, hogy a szankció kiszabására csak mérlegelés alapján, egy hatósági eljárás keretében, a hatékony bírósági jogorvoslat lehetőségét biztosítva kerülhet sor. Ezzel végső soron ahhoz a kérdéshez jutunk vissza, hogy önmagában a szankció kilátásba helyezése eredményezett-e közvetlen és aktuális alapjogsérelmet? Álláspontom szerint nem. Ebből következően azonban ennek az indítványi elemnek a befogadására sem kerülhetett volna sor az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárásban.

- [182] 2. A rendelkező rész 3. pontja elutasítja az egyes jogszabályi rendelkezésekkel szemben a felkészülési idő elégtelenségére alapított indítványi elemeket. Álláspontom szerint ezen indítványi elemek tekintetében visszautasításnak lett volna helye. Elsődlegesen visszautalok az 1.1.1. pontban kifejtettekre, miszerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése nem absztrakt normakontrollt biztosít, hanem feltételezi a szubjektív jogsérelem fennállását az indítványozónál. Két együttes feltétel fennállását követeli meg: közvetlen (személyes, aktuális) érintettség és a jogorvoslati eljárás lehetetlensége.
- [183] 2.1. Álláspontom szerint a felkészülési idő tekintetében az aktuális érintettség az időmúlásra figyelemmel már nem igazolható. A kivételes alkotmányjogi panaszok a támadott jogszabályi rendelkezések hatálybalépésétől számított 4–15 hónappal később hivatkoztak arra, hogy a felkészülési idő elégtelensége számukra alapjogi sérelmet okozott. A 2022. február 1-jétől, a 2022. november 10-től, a 2022. december 14-től, illetve a 2023. január 12-étől hatályos rendelkezésekkel szemben 2023. május 4-én (Indítvány1) és május 10-én (Indítvány2, Indítvány3) érkeztek meg a kivételes alkotmányjogi panaszok.
- [184] Álláspontom szerint ez a több hónapos időtartam már önmagában kétségesse teszi, hogy az indítványozók – alkotmánybírósági gyakorlatban kialakított – aktuális érintettsége fennállt az indítvány előterjesztésekor. Ezen túlmenően nem is adtak elő semmit arra vonatkozóan, amely az általuk hivatkozott alapjogi sérelem (felkészülési idő elégtelensége) igazolásául szolgálna. Ilyen igazolásként nem elegendő hivatkozás az, hogy az indítvány beadásakor – sőt akár az R1. hatályvesztése utáni – folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazhatók a támadott kormányrendeletekkel bevezetett rendelkezések. Nyilvánvaló ugyanis, hogy egy 2022. február 1-je, november 10-e stb. után két héttel, két hónappal, hat hónappal, két évvel stb. később indított és későbbi tényhelyzetre alapított hatósági eljárásokban az egykori hatálybalépés idejének megfelelésége az indítványozókat közvetlenül és aktuálisan nem érintheti.
- [185] Fentiekből következően a felkészülési idő elégtelenségére alapított szubjektív jogsérelem már az indítványok előterjesztésekor sem állt fenn, azt az Alkotmánybíróság nem tekintheti igazoltnak. Álláspontom szerint ezen indítványi elemnek – a rendelkező rész 5. pontja szerinti – visszautasítása volna a helyes döntés.
- [186] Időközben a 2024. július 7. napján megjelent és a július 8-án hatályba lépett 175/2024. (VII. 7.) Korm. rendelet akként módosította az R1-et, hogy a 2022. november 10-i hatálybalépés és 2022. november 24. közötti kéthetes időszakban elkövetett jogsértések esetére a bírságkiszabást megtiltja, és a türelmi időszak alatt kiszabott bírságok visszafizetését írja elő. Erre tekintettel – még az érdemi vizsgálat megkezdhetősége esetén is – az adott indítványelem tekintetében az eljárás Abtv. 59. §-a szerinti megszüntetésének lett volna helye, hiszen az indítvány ezáltal okafoyottá vált.
- [187] 2.2. A felkészülési idővel kapcsolatban érdemes azt kiemelni, hogy a határozat egészen átfut egyfajta bizonytalanság abban, hogy a B) cikk (1) bekezdéséből levezetett felkészülési idő alkotmányos értéként vagy Alaptörvényben biztosított jognak (alapjog, illetve alkotmányos jog) értelmezhető-e a jelen ügyben?
- [188] Lényeges, hogy az Alaptörvény előtti absztrakt normakontroll eljárásokban került „kiolvasztásra” a jogszabályok hatálybaléptetéséhez kapcsolódó, a címzettek érintő felkészülési idő. Az Alaptörvény az elégséges felkészülési időhöz való jogot nem jelenítette meg a Szabadság és Felelősség cím alatt, mégis elfogadott az alkotmányjogi panasz eljárásokban az erre való hivatkozást. Amennyiben az Alkotmánybíróság elfogadja, hogy ez alapjogként is hivatkozható és vizsgálható, akkor a vizsgálati módszer [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] alkalmazásában is következetesnek kell lennie. Ezért itt nem foghat helyt az érvelés (IV. rész 2. pont), miszerint az 52. cikk (1) bekezdése szerint különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, és hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését különleges jogrendben sem lehet felfüggeszteni. Ha a felkészülési idő elégségességét alapjogként, vagy akár alkotmányos jogként értékeljük (elfogadjuk egy alkotmányjogi panasz alapjaként), akkor a más alapjog, alkotmányos érték védelme érdekében történő korlátozását, sőt felfüggeszté-

sét is elfogadhatónak kell tekinteni. Úgy értem, hogy ennek elvi lehetőségét a különleges jogrendben elfogadhatónak és nem kizártnak kell tekinteni.

- [189] Az Abh2. indokolásának IV/1. pontja részletesen számba vette a felkészülési idővel kapcsolatos általános jogrendi és különleges jogrendi gyakorlatot, és ezek egybevetésével állapította meg azt, hogy a bírói kezdeményezésben hivatkozott alkotmányos érték (megfelelő felkészülési idő) sérelme a B) cikk viszonylatában megvalósult-e. Az Abh2. a hatályba léptetést illetően még így értékelte a veszélyhelyzetet: „Az elbírált szabályok hatálybaléptetési idejét alapvetően az határozta meg, hogy az esetleges spekulációs célok megelőzése mellett, a lakosság megfizethető áron, ténylegesen hozzáférjen az alapvető élelmiszernek minősülő új hatósági áras termékekhez (tyúktojás és élelmezési burgonya) a szomszédos országban kirobbant fegyveres konfliktus és a kapcsolódó európai léptékű energiaválság generálta magas inflációs környezetben is. Ez tehát összefüggésbe hozható a lakosság alapvető emberi jogainak érvényesülésével, illetve védelmével, de kapcsolatba hozható az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerinti fogyasztói jogok állami védelmi kötelezettségével is, kifejezetten a tájékoztatás kihelyezése kapcsán” {Abh2. Indokolás [55]}.
- [190] Az indokolás a veszélyhelyzetet illetően a fenti megállapítást nem idézi, de nem is tér ki arra, hogy pl.: a tojás és az étkezési burgonya tekintetében a 2022. év novemberére elért közel 40%-os infláció, a fenyegető áruhiány, illetve a felvásárlási pánik veszélye miatt olyan kormányzati beavatkozásra volt szükség, amely ezeket egyszerre és azonnal kezeli. A fentiek tükrében aggályos az indokolás azon kiemelése, hogy a világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzetben a teljes felkészülési idő elvonása is indokolt lehetett, de ezt a szomszédban dúló háború miatt kihirdetett veszélyhelyzetben elfogadhatatlannak tartja (IV. rész 2. pont): „A körülmények ésszerű mérlegelése szerint azonban ugyanezt nem teszi lehetővé [az R5] tartalma és annak megalkotásakor (és a jelenleg is) hatályos különleges jogrend közötti összefüggés.”
- [191] A megsemmisítésre nem vezető Abh2. részletesen számba vette a felkészülési idővel kapcsolatos általános jogrendi és különleges jogrendi kapcsolatot. Az általános jogrend viszonylatában idézte a 26/2013. (X. 14.) AB határozatot: „Ha ilyen jogszabályok – épp a hatálybalépés időpontjának sérelmezése miatt – akár alkotmányjogi panasz, akár a jogszabály utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján az Alkotmánybíróság elé kerülnek, a testület esetileg vizsgálja annak a fontos és másként érvényre nem juttatható társadalmi érdeknek a fennállását, amely a jogalkotót az azonnali hatálybaléptetésre készítette. {Abh2 Indokolás [36]}” A különleges jogrendi szabályokat illetően az Abh2 idézett {Abh2 Indokolás [37]} egy korábbi alkotmánybírói határozatból: „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére.”
- [192] A fenti megállapítások után az Abh2-ben – ahol a felkészülési idővel alkotmányos értéknek foglalkoztak – három pontból álló „teszt”-et írt le arra, hogy a norma címzettjei számára a felkészülési időt a szabály kihirdetése és alkalmazandósága között úgy kell biztosítani, hogy kellő idő maradjon „1. jogszabály szövegének megismerése 2. a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, ami nem foglalja magában a gazdasági következményekre történő felkészülést 3. annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjon a jogszabály rendelkezéséhez” {Abh2. Indokolás [40]} Ezzel együtt rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság tartózkodik a felkészüléshez szükséges idő tartamának megállapításától, majd ismételve megerősítette, hogy „kellő súlyú indokon nyugvó kivételes esetben az azonnali hatálybalépés még különleges jogrendbeli minősítő körülmények hiányában sem feltétlenül sérti a kellő felkészülési idő követelményét” {Abh2 Indokolás [39]}. Ezek után az ok és cél vizsgálatának fontosságára tért ki, és a veszélyhelyzet elrendelésének okául szolgáló járványveszély és a szomszédos háború különbözőségével foglalkozott. Végül a cél jelentőségét illetően rögzítette, hogy „[a] teszt alkalmazása során az Alkotmánybíróság nem tekinthet el attól, hogy a jogalkotásra különleges jogrendben került sor. A veszélyhelyzet (különleges jogrend) ebben az esetben is – az általános teszt kikapcsolása helyett – olyan szempontot jelent, ami befolyásolja, hogy mi minősül szélsőségesen rövid időnek a felkészüléshez. A különleges jogrendben rendeltetéséből fakadóan a Kormány jogalkotói mozgástere ugyanis nagyobb, mint normál jogrendben. Különleges jogrendben alkotmányos érdek fűződik ahhoz, hogy a társadalmat, államot fenyegető veszély elhárításához, következményeinek enyhítéséhez szükséges intézkedések minél nagyobb hatékonysággal fogantatosíthatók legyenek.” {Abh2 Indokolás [45]} Ehhez kapcsolódott több párhuzamos vélemény is, amelyek akár az azonnali hatálybaléptetés alkotmányosan indokolható voltát is hangsúlyozták.
- [193] 3. A rendelkező rész 4. pontja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére hivatkozva állapít meg alkotmányos követelményt az R1. 3. § (3) bekezdését illetően: „az ismételt ellenőrzések során alkalmazott szankciók bíróságok általi megítélése során értékelni szükséges azt is, hogy a szankciók kötelezettjének volt-e reális lehetősége az ismételt alkalmazott szankció alapjául szolgáló jogsértés megszüntetésére.”

- [194] Az alkotmányos követelménnyel érintett 3. § (3) bekezdése a következő: „A (2) bekezdés a) pontja szerinti jogkövetkezmény többször – akár azonos napon, ugyanazon üzletben végzett, több egymást követő ellenőrzés során feltárt jogsértések esetében – is alkalmazható, úgy, hogy az ismételten kiszabott bírság összegének el kell érnie a korábbi jogsértés esetén kiszabott bírság legalább kétszeresét, és a bírság legmagasabb összegére vonatkozó rendelkezést nem kell figyelembe venni.” A gondolatjelek közötti szövegrész az, amelyet az 511/2022. (XII. 13.) Korm. rendelet 2022. december 14-i hatállyal vezetett be.
- [195] A rendelkezés megokolása a felkészülési idővel kapcsolatos okfejtés részeként jelenik meg az indokolás IV/5. pontjában (Indokolás [131] és köv.). A IV. rész egésze a B) cikk (1) bekezdéséből levezetett és a jogszabály (ok) hatálybalépéséhez kapcsolódó felkészülési idő megfelelésének alaptörvényi levezetésével foglalkozik. Az alkotmányos követelmény és annak IV/5.2. pontja (Indokolás [134]) szerinti megokolása azonban nem a jogszabály hatálybalépésének időtartamához kapcsolódóan, nem arra figyelemmel állapít meg alkotmányos értelmezést. A követelmény és a megokolás a bírósági eljárás szempontjait illetően rendeli el bizonyos körülmények (reális lehetőség a jogsértés megszüntetésére) figyelembevételét, arra az esetre, ha ismételt ellenőrzések során alkalmazott szankció bírósági felülvizsgálatáról van szó. Álláspontom szerint a követelmény sokkal inkább kapcsolódik a tisztességes eljárás alapjogához, amelyet a hatósági ügyintézés, illetve a bírósági eljárást illetően az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése biztosít. Ez esetben azonban tekintettel kellene lenni arra, hogy a hatóság eljárására, és így a bírósági felülvizsgálatra nem csupán a 3. § (3) bekezdése, hanem a Szankciós tv., az Ákr., a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény és az Ártörvény rendelkezései is vonatkoznak. A Szankciós tv. 10. § (1) bekezdése a következőket rendeli: „A közigazgatási bírság kiszabása esetén a hatóság – törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott további szempontok mellett – az eset összes lényeges körülményét [...] mérlegelve dönt a bírság összegéről”.

Budapest, 2024. július 16.

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

- [196] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2024. július 16.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1782/2022.

