

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti utca 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/01782-7/2022		
Érkezett: 2023. MÁJ 04.		
Érkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	<input type="checkbox"/> EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 4	Kezelőiroda: U

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott, **P/10. számú** mellékletben feltüntetett Indítványozók, korábban a **P/3. sz.** csatolt meghatalmazásokkal igazoltan eljárva, jogi képviselőnk, a **Karsai Dániel Ügyvédi Iroda** [REDACTED] [REDACTED] eljáró ügyvéd: dr. Karsai Dániel András) útján a **IV/1782/2022.** ügyszámon folyamatban lévő alkotmányjogi panasz-eljárásban, az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tü. határozata **35. §-a** alapján

alkotmányjogi panasz indítvány-kiegészítést

terjesztünk elő.

1. Kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy a 2022. augusztus 2. napján érkeztetett, a 2022. november 29. napján befogadott alkotmányjogi panaszunk **teljes egészében való fenntartása** mellett az Alkotmánybíróság **állapítsa meg**, hogy
 - a. 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 3. § a) pontja alapján 2022. november 10. napján módosított, az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm.rendeletnek (a továbbiakban: **Árrendelet**) **2. § (1) bekezdése**,
 - b. és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) **80. § és 81. §-ai**,
 - c. valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény (Vbö.Módtv.) által 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 (Felhatalmazási tv.2) **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) bekezdésével, az Alaptörvény 2022. november 1. napjától hatályos Alaptörvény 51. cikk (1) és (2) bekezdésével, valamint az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésével, és az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseket az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 45. § (4) bekezdésére tekintettel az alaptörvény-ellenes jogszabály kihirdetésükre visszamenőleges hatállyal **ex tunc semmisítse meg**.
2. Egyidejűleg kérjük a T. Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján az Alaptörvény védelme és a jogbiztonság érdekében **állapítsa meg a megsemmisített jogszabályok és jogszabályi rendelkezések általános és egyedi ügyekben történő alkalmazhatatlanságát**.

Indítvány-kiegészítésünk alátámasztásául az alábbiakat adjuk elő.

I. Az alkotmányjogi panasz befogadásakor (2022. november 29.) hatályos Árendelet anyagi jogi kötelezettséget súlyosító rendelkezéseivel kapcsolódó alkotmányjogi érvek

1. Az Árendelet 2. § (1) bekezdését 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 által 2022. november 10-i hatállyal módosította, ezzel Indítványozók által teljesítendő az árusítási kötelezettség tartalmát módosította.

Árendelet 2. § (1) bekezdése [2022. február 1-jétől 2022. november 9. napjáig hatályban lévő szövegváltozata]	Árendelet 2. § (1) bekezdése [2022. november 10. napjától hatályos szövegváltozata; módosított szövegrész kiemelve]
A kereskedő az 1. melléklet szerinti, 2021. október 15. napján forgalmazott termékek forgalmazására és naponta legalább a hét adott napjára vonatkozó, 2021. évi átlagos napi mennyiség árusítására köteles.	A 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. Az Árendelet 2. § (1) bekezdése közigazgatási, anyagi jogi kötelezettséget szabályozó rendelkezés. A rendelkezés 2022. november 9. napjáig hatályos állapota szerint a „2021. évi átlagos napi mennyiség” árusítására vonatkozó kötelezettséget írt elő kereskedelmi tevékenységünkre. Ahogy arra az alkotmányjogi panaszunk 39. bekezdésében is hivatkoztunk, a fogyasztóvédelemért felelős miniszter (2022. januárjában az innovációs-és technológiai miniszter, ITM) több útmutatót adott ki az Árendelet értelmezési kereteinek meghatározására. Az útmutatók részben egymásnak ellentmondók voltak, kifejezetten arra vonatkozóan, hogy hogyan kell érteni a „2021. évi átlagos napi mennyiség” fogalmát. A 2022. február 11. napján kiadott útmutató szerint az „értékesítésre kínált” és az Árendelet szóhasználatában a „forgalmazott” mennyiségen a „készleten lévő” mennyiséget kell érteni.

3. Indítványozók rögzíteni kívánják, hogy az Árendeletnek a 2022. november 10-e előtti állapotát alkalmazó fogyasztóvédelmi hatóságok országsszerte több olyan bírsághatározatot hoztak, amelyeknél a hatóságok *contra legem* értelmezését a bíróságok egységesen jogszabálysértőnek találták. Az Árendelet 2. § (1) bekezdése értelmezése körében kormányhivatalok bírságot állapítottak meg több esetben is (a bírósági ügyekre csak példálózó jelleggel utalnak az Indítványozók):

- 1.200.000 Ft bírságot szabott ki a Fejér Megyei Kormányhivatal FE/FOGY/00218-5/2022. számú határozatával, azért, mert – készleten lévő mennyiséget – nem árusította az adott kereskedő;
- 600.000 Ft bírságot szabott ki a Fejér Megyei Kormányhivatal FE/FOGY/00235-7/2022. sz. határozatával, mellyel szembeni közigazgatási perben a kormányhivatal védírata szerint „az adott napra vonatkozó átlagos mennyiséget szükséges polcokra kihelyezni”, ugyanis az Korm.rendelet a forgalmazott mennyiséget írja elő mennyiségi követelményként;
- 900.000 Ft bírságot szabott ki a Fejér Megyei Kormányhivatal FE/FOGY/00360-7/2022. számú határozatát arra alapozta, hogy a „készleten lévő mennyiség” árusítására vonatkozó kötelezettség nem értelmezhető a vállalkozás által értékesített 2021. évi átlagos napi mennyiségként;
- két határozattal, összesen 2.000.000 Ft bírságot szabott ki a Vas Megyei Kormányhivatal VA/KMEMFF-FVO/232-5/2022. és VA/KMEMFF-FVO/281-3/2022. sz. határozataival, ugyanis a kereskedő a 2021. évi átlagos a hét adott napjára vonatkozó készlet szerinti mennyiséget nem tartotta készleten;
- 300.000 Ft bírságot szabott ki az Fejér Megyei Kormányhivatal FE/FOGY/407-6/2022. sz. határozatával, ugyanis – szintén az útmutatóra hivatkozással a kormányhivatalnak a készletet kell alapul vennie és nem az értékesített mennyiséget.

4. A fenti ügyek mindegyikében a kereskedőre kedvező, a támadott határozatok megsemmisítését kimondó ítéletek születtek. Fontos, hogy egységes volt a bírósági gyakorlat, az Árrendelet az értékesített mennyiség szerinti fogyasztói érdekeket kívánta védeni. A Veszprémi Törvényszék egy ítélete szerint a kereskedőnek annyi mennyiséget volt köteles árusítani, vagy a vásárlók rendelkezésére bocsátani az ellenőrzés napján, amennyit 2021-ben keddi naponként átlagosan értékesített az adott termékekből (Veszprémi Törvényszék, 13.K.700.486/2022/7-II. sz. ítélet, Indokolás [42]). A Veszprémi Törvényszék szerint az Árrendelet 2. § (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a felperes az ellenőrzés napján, az ellenőrzött termékekből annyit volt köteles árusítani - azaz a vásárlók rendelkezésére bocsátani, eladni, eladásra kínálni - mint amennyit az adott termékből 2021-ben az adott napon átlagosan értékesített (Veszprémi Törvényszék, 4.K.700.697/2022/14. sz. ítélete; 3.K.700.722/2022/7. sz. ítélete). A Veszprémi Törvényszék egy másik ítéletében szintén azt a megállapítást tette, hogy a vizsgálat során „a 2021. évi átlagos napi mennyiség fogyasztói keresletnek megfelelő adatát lehet összehasonlítani az ellenőrzés napján rendelkezésre álló mennyiséggel” (Veszprémi Törvényszék 9.K.700.742/2022/14. sz. ítélete).

5. A Győri Törvényszék pedig azt a megállapítást tette, mely szerint az ellenőrzés időpontjában az Árrendelet 2.§ (1) bekezdésében foglaltak betartásához az eladott, a polcokra kihelyezett és a raktáron lévő vagy adott napon beérkező termékek mennyiségének vizsgálata szükséges, mivel ez adja a vásárlók számára elérhető mennyiséget. Ennek azonban a 2021. évben adott napon eladott mennyiséghez kell igazodnia (Győri Törvényszék 1.K.700.423/2022/5. sz. ítélete, Indokolás [21]). Ezzel ellentétes jogi álláspont mellett kiszabott bírságot tartalmazó határozatot a bíróság megsemmisítette.

6. A Győri Törvényszék egy másik ítéletében úgy rendelkezett, hogy az „átlagos napi mennyiség” árusítására vonatkozó kötelezettség kapcsán a kormányhivatal támadott határozata jogszabálysértő, ugyanis a jogalkotói célhoz képest többletelvárást támasztott a vállalkozással szemben. *„Ugyanakkor, ha többet kell rendelkezésre tartania, mint amennyi a tényleges fogyasztói kereslet, az már a jogszabályi kötelezettségen túlmutató, konkrét cél nélküli jogalkalmazói elvárás. Nem megállapítható ugyanis, hogy az alperesi értelmezés szerint mely az a konkrét cél, amely indokolja, hogy a vállalkozás nagyobb mennyiségű terméket tartson készleten, mint amelyet előző évben ugyanazon a napon értékesített”* (Győri Törvényszék 1.K.700.667/2022/13. sz. ítélet, Indokolás [25]).

7. A Győri Törvényszék előtti 1.K.701.080/2022/8. sz. ítélete alapján a Vas Megyei Kormányhivatal nyilatkozatában kiemelte azt is, hogy a R.2.§ (1) bekezdése 2022. november 10. napjával módosult. A normaszöveg szerint a kereskedő a 2021. évi átlagos napi a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására köteles. Álláspontja szerint a jogalkotó a jogszabály módosításával, pontosításával elejét vette azon, kizárólag nagy áruházláncok által alkalmazott téves jogértelmezésnek, mely csupán a 2021. évi adott napi eladott mennyiséghez köti a 2022. évi napi készleten tartási kötelezettséget. A bíróság ezen nyilatkozattal szemben azt emelte ki, hogy az Árrendelet 2. § (1) bekezdésének 2022. november 10.-i szövegállapota nem alkalmazandó (visszahatályú jogalkalmazás tilalma), és a jogszabályértelmezést nem befolyásolja a későbbi jogszabály jogalkotói célja sem.

8. **Mindazonáltal álláspontunk szerint az Árrendelet 2. § (1) bekezdésnek módosítása a bírósági gyakorlat felülírására, az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel a „józan ész” és „gazdaságosság” céljaival szembeni jogalkotói tevékenység. A Kormány formálisan a törvényi korlátozást nem teljesítő normával (Árrendelet 2. § (1) bekezdésével),**

szükségtelenül és aránytalanul korlátozta az Alaptörvényben biztosított vállalkozáshoz fűződő jogunkat, és tulajdonhoz való jogunkat.

9. Emiatt az Árrendelet 2. § (1) bekezdésének 2022. november 10. napjától 2023. január 11. napjáig hatályos szövege szerint „2021. évi átlagos napi, a kereskedőnél készleten lévő mennyiség árusítására köteles” rendelkezései alaptörvény-ellenesek, azok nem teljesítik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére tekintettel – fennálló alapjog-korlátozás alaptörvényi követelményeit.

I.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelme [kellő felkészülési idő sérelme]

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

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

12. A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], melyet később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]} {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.” {3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [22]–[23]}.

13. Ismételten hivatkozunk arra, az alkotmányjogi panaszunk 39. pontjában található álláspontunkra, miszerint a kellő felkészülési idő követelményét már az Árrendelet megalkotásakor sem biztosította a jogalkotó, mindezt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesen. A Kormány, mint veszélyhelyzeti jogalkotó *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* 3. § a) pontjával módosította az Árrendelet 2. § (1) bekezdését. A 451/2022. (XI. 9.) Korm.rendelet a Magyar Közlöny 2022. évi 183. számában került kihirdetésre 2022. november 9. napján, 22 óra 21 perckor. Az Árrendelet 2. § (1) bekezdése a 451/2022. (XI. 9.) Korm.rendelet 3. § a) pontjára tekintettel 2022. november 10-én módosult. Ezért az Árrendelettel szemben az Abtv. 26. § (2) bekezdésére, valamint az AB ügyrend 35. §-ére tett kiegészítésére tekintettel határidőben benyújtottnak tekintendő.

14. Álláspontunk szerint az, hogy egy veszélyhelyzeti kormányrendelet 22 óra 21 perckor az élelmiszer-kereskedelem egészére kiterjedően, a kereskedők által tanúsítandó magatartást előíró anyagi jogszabályt módosít, önmagában felveti a felkészülési idő alkotmányjogi sérelmét. Az

élelmiszer-kereskedők 2022. januárja óta folyamatos felkészülésben vannak arra, hogy a hatósági áron történő kereskedelmet biztosítsák. A kiskereskedők tevékenységük jelentős részét a vonatkozó jogszabályok ismeretében végezték, így szervezték meg a készletezést, a beszerzéseket (a mennyiségeket), a logisztikát.

15. Nem elvárható ebben az állapotban az, hogy – az üzletek zárását követően- 22 óra 21 perctől másnap 0 óra 00 percig, a mindössze másfél órában bármelyik üzlet (üzletvezető vagy cégvezető) felkészüljön arra, hogy másnapról, tartalmilag is eltérő kötelezettségeket teljesítsen. Eltérő kötelezettség az árusítandó mennyiségen van az Árrendelet módosított 2. § (1) bekezdésére tekintettel. Az árusítási kötelezettségnek hiába tesz eleget – azaz működik a korábbiaknak megfelelően- az adott kereskedő (az üzlet), ha az értékesítendő mennyisége sem áll rendelkezésre. Ez tehát nem az Alkotmánybíróság általi „gazdasági felkészülés” alkotmányjogilag nem védett területére, éppen ellenkezőleg: az, hogy hány mázsa búza fehérlisztre van árusítási kötelezettsége, hány száz kilogramm friss csirkemell/friss sertéscomb vagy hány liter napraforgó-étolaj árusítására köteles az adott kereskedő (üzlet), melynek elmaradása esetén *kötelezően bírságolandó*, egy, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén keresztül a kellő felkészülési idő védelme alá eső kérdés.¹

16. Márpedig a tárgyi jogszabály-módosítás kapcsán sem valósult meg az, hogy az önkéntes jogkövetés szempontjából érintetteként a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudjuk, és akarunk ellenére ne kövessünk el köteleességszegést, ne valósítsunk meg jogellenes magatartást. Mindezek miatt sérült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése az Árrendelet 2022. november 10. napján módosult 2. § (1) bekezdése vonatkozásában is.

I.2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jognak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését sértő korlátozása

17. Az Árrendelet módosított 2. § (1) bekezdése a tulajdonhoz való jogunkat érinti. Vegyes élelmiszerkereskedelmi üzletek tulajdonosait – az alkotmányjogi panasz 84. és 85. bekezdéseivel – egyezően, az alkotmányos tulajdonhoz való jog megillet. Akkor, amikor a módosított Árrendelet 2. § (1) bekezdése szélesebb körű, nagyobb volumenű árura terjeszt ki árusítási kötelezettséget, akkor – a korábbi, indítványunk által alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezést – a jogalkotó tovább súlyosítja, és a tulajdonhoz való jogba erősebb beavatkozást valósít meg. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog korlátozása – a kisajátítást nem érintő tulajdonhoz való jog korlátozása -, a beavatkozás alkotmányosságának megítélése az általános alapjogi teszt alkalmazását igényli [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés].

18. Ebben a körben mutatunk rá arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

¹ Ezen a ponton jegyzi meg Indítványozók azt is, hogy esetükben a jogkövető magatartás abban állt, hogy kellő mennyiséggel folytassák kereskedelmi tevékenységüket. A cukorágazatban, a tojás beszerzése és a baromfi kapcsán rögzítendő, hogy az élelmiszerek hatósági árázása miatt a beszállító partnerek előre meghatározott mennyiséget szállítanak be az indítványozók raktáraiba, indítványozóknak lehetősége sincs egyik napról a másikra megnövelni a beszállítandó mennyiségre leadott rendeléseket (ahogyan egyik napról a másikra sem lesz több vágható baromfi, és tojásból sem lesz több elérhető egyik napról a másikra). A liszt-és a tej egyes beszállítói is csak a „szokásos” igényeknek tudtak eleget tenni, ezzel ellentétben a Kormány éjjeli hatálybalépéssel egy jogkövető magatartás tanúsítására lehetetlen helyzet viselésére kötelezte Indítványozókat.

19. Az Árendelet 2022. november 10.-től hatályos 2. § (1) bekezdése álláspontunk szerint **nem teljesíti a „törvényben való” jogkorlátozás követelményét** a következő okokból. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint tehát a jogalkotásra szóló felhatalmazás kereteinek túllépése alkotmányellenességet eredményez [19/1993. (III. 27.) AB határozat, ABH 1993, 431, 433.; 551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.; 467/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2526.]. A formai alkotmányellenesség pedig egyúttal a jogállam követelményeinek megsértését is megvalósítja [27/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 127–128.; 70/2002. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 409, 414.]. “Egy felhatalmazáson alapuló jogszabály akkor alkotmányos, ha nem lépi túl [...] az Alkotmány szerinti, valamint a felhatalmazó jogszabály által meghatározott törvényi szintű keretet. [551/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 840, 841–842.]” Az Alkotmánybíróság legújabb, kifejezetten veszélyhelyzeti jogszabállyal kapcsolatban mondta ki azt, hogy „helyálló a közjogi érvénytelenséget az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme alapon akkor, ha az indítványozó olyan okból állítja a támadott jogszabályi rendelkezés közjogi érvénytelenségét, amely az Alaptörvényre közvetlenül visszavezethető {3152/2022. (IV. 12.) AB határozat, Indokolás [27]}. A szabályt előíró 451/2022. (XI. 9.) Korm.rendelet 2022. november 1-jétől hatályos Vbö. 80. § és 81. §-a szerinti felhatalmazás alapján, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében került megalkotásra és kihirdetésre. A Vbö. javaslata a törvényalkotási eljárásban a T/16221. számon viselte. A törvényjavaslat azonban sem a ParLex-beni benyújtás dátumakor (2021. május 11.), sem a T/16221. törvényjavaslat 80-81. §-ára vonatkozó zárószavazásakor (2021. június 15.), sem az elfogadott törvényjavaslat kihirdetésekor (2021. június 25.) napján nem felelt meg az Alaptörvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezéseinek. Az iromány szerint „a törvényjavaslat (...) b) 79-81. §-a az Alaptörvény 52. cikk (5) bekezdése és 54. cikk (8) bekezdése alapján (...) sarkalatosnak minősül, ezért elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának „igen” szavazata szükséges”. **Az Alaptörvény azonban sem a törvényjavaslat elfogadásakor, sem kihirdetésekor a hivatkozott alaptörvényi rendelkezéseket nem tartalmazta. Ekként a törvényjavaslat sérti az elfogadásakor és kihirdetésekor hatályos Alaptörvény 53. cikk (1)-(3) bekezdéseit, és ezzel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.** Az tehát, hogy a törvényjavaslat sarkalatossága és az Alaptörvény közötti kapcsolat hiánya egyértelmű, aláássa a Vbö. 80. § és 81. §-ai alapján való további alapjog-korlátozásokat, közöttük az Árendeletet módosító 451/2022. (XI. 9.) Korm.rendelet érvényességét. Márpedig az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán is általánosan elvárás a főszabálykénti törvényi szintű szabályozás követelménye, amelyet felülír a veszélyhelyzet kihirdetését követően a Kormány felhatalmazása. A jelen alkotmányjogi panasz-kiegészítéssel tehát alkotmányjogi szempontból vitatjuk azt, hogy a felhatalmazási láncolat az Alaptörvény nemlétező rendelkezései és az Árendelet 2. § (1) bekezdés között fennáll-e, azaz azt, hogy az Árendelet 2. § (1) bekezdését módosító jogszabályt alkotó Kormány az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint, közjogi értelemben érvényesen korlátozta-e a tulajdonhoz való jogunkat.

20. Ezen felül vitatjuk az Árendelet 2022. november 10.-től hatályos 2. § (1) bekezdése kapcsán **a „törvényben való” jogkorlátozás** fennállását arra tekintettel is, hogy a jogalkotói cél valójában egy bizonyos élelmiszerkereskedői körrel szembeni jogértelmezés érvényre juttatását szolgálta. Ezt fejezi ki a Győri Törvényszék előtti 1.K.701.080/2022. sz. közigazgatási perben a kormányhivatal álláspontja, mely szerint az Árendelet 2. § (1) bekezdésének 2022. november 10-i módosítása valójában „kizárólag nagy áruházláncok által alkalmazott téves jogértelmezés” helyesbítését szolgálta. Nos, a független bíróságok éppen azt a következtetést vonták le a fenti, 2-7. pontok

szerint, hogy a kormányhivatalok országszerte visszaélészerűen, az Árrendelet 2. § (1) bekezdés szerinti kötelezettségeknek *contra legem* értelmezést adva hoztak jelentős bírságösszegeket megállapító határozatokat. Az, hogy az éjszakai jogalkotással „helyesbítette” a Kormány az anyagi jogi kötelezettséget, valójában arról tanúskodik, hogy a Kormány – mindenféle veszélyhelyzeti körülmény fennállására tekintet nélkül –, kényelmi szempontok (pl. a kormányhivatalok pervesztességének minimalizálása) által vezérelve módosította a hatósági árrogzításra vonatkozó jogszabályhoz, és írt elő, irracionális, Alaptörvénnyel összhangban nem álló, a bírósági jogalkalmazás által teljességgel elvetett jogi kötelezést az élelmiszerkereskedők egészére. Ez pedig a jogalkotói hatalommal való visszaélést valósítja meg, mely aláássa azt, hogy az Árrendelet 2. § (1) bekezdése szerinti rendelkezést az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összhangban állónak, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés törvényi minőségi követelményét teljesítő, formálisan jogszerű korlátozásnak tekintse a t. Alkotmánybíróság.

21. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog korlátozása megítélése kapcsán **a szükségesség mércéje** a pusztán közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni {5/2021. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [21]; 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [100]}. Az alkotmányjogi panaszunk 12-13. bekezdésében hívtuk fel az Alkotmánybíróság figyelmét az Ártörvény szabályaira (amiktől a Kormány az Árrendelet megalkotásával eltért). Hivatkoztunk a 19/2004. (V. 26.) AB határozatra is, mely egy többemű alkotmányjogi minimumstenderdet hozott létre az Ártörvény 19. §-a szerinti felhatalmazással élő Kormány jogalkotása előtt. Ha az az árakra vonatkozó beavatkozással él a Kormány (az Árrendelet 19. §-a alapján), akkor azt csak a törvényi feltételek együttes fennállása esetén, kivételesen, átmeneti jelleggel (időben korlátozottan) teheti meg. Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróságnak intézkednie kell az Abtv. 57. §-a, valamint az AB ügyrend 36. §-a alapján a jogszabály megalkotásáért felelős Kormány megkeresése felől, ugyanis a IV/01782/2022 AB ügyünkben nem megismerhető számunkra a Kormány, vagy annak képviselőjének az álláspontja a hatósági élelmiszerek árának rögzítésével összefüggő alkotmányjogi panaszunkban foglaltakra, különösen arra, hogy formálisan a veszélyhelyzeti jogalkotás szükséges volt-e (a jogkorlátozásra rendes jogrendi keretek között nem kerülhetett-e volna sor). Ez pedig azzal jár, hogy az alkotmányjogi panaszainkban lévő érvekkel szemben nem áll rendelkezésre a jogalkotói célra kiterjedő olyan jogi érv, amit vitathatnánk.

22. A szabályozás célja kapcsán a mi álláspontunk szerint a független bíróságok figyelemmel voltak eddig is az Alaptörvény 28. cikk szerinti jogszabály-értelmezési alkotmányos tartományra. Az, hogy a Kormány kellő felkészülési idő nélkül, a józan ész és gazdaságos célok által nem vezérelve, készletgazdálkodást elnehezítően vezet be többletkövetelményt a korábbi jogszabályállapothoz képest alkotmányjogi szempontból szükségtelen, közérdekű céllal alá nem támasztott korlátozást valósít meg. Álláspontunk szerint az Árrendelet 2022. november 10.-től hatályos módosítása mögött nincs „gazdaságossági” megfontolás a jogalkotó részéről, ugyanis olyan elvárásokat támaszt (a „készletlen lévő” hatósági áras termékek árusítási volumene kapcsán), amik nem támaszthatók alá közérdekű céllal. Ahogy nincs alapélelmiszerekhez fűződő alapjog, és a fogyasztóvédelem pedig nem arra terjed ki, hogy a 2021. évi értékesítés többszörösét is kötelezően, szankció terhe mellett értékesítse a kereskedő, ezért a tulajdonkorlátozásba való szélesebb beavatkozás szükségessége nem támasztható alá. Határozott álláspontunk szerint nem állapítható meg sem most, sem az alkotmányjogi panaszunk előterjesztésének napján hatályos Árrendelet vonatkozásában (az alkotmányjogi panaszunk 127-129. pontjaiban kifejtettek mellett),

hogy a szabályozással megvalósított tulajdonhasználat-korlátozás és szankcionálás valamilyen konkrét közérdekű célt szolgált volna. A közérdekű cél fennállása kapcsán rámutatunk arra, hogy az Alkotmánybíróságnak a gyakorlata szerint „a mindenkori kormányzatnak kell azt igazolnia (adott esetben a vonatkozó szakmai álláspontok megfelelő ütköztetését követően), hogy a tervezett változások miatt és mennyiben járulnak hozzá ezen közérdek érvényesítéséhez” {3311/2019. (XI. 21.) AB határozat, Indokolás [154]; 3180/2018 (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [24]}. A közérdekű cél hiányára – de legalábbis a közérdekű cél szükségességének igazolása hiányára tekintettel – az Árrendelet 2. § (1) bekezdése az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogunkat az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését sértő módon, szükségtelenül korlátozza, ezért az alaptörvény-ellenes.

23. Álláspontunk szerint az Árrendelet 2. § (1) bekezdésének 2022. november 10.-től hatályos változata nem tekinthető **arányos tulajdonkorlátozást lehetővé tevő jogszabályi rendelkezésnek sem.** Az Alkotmánybíróság legutóbb rögzítette, hogy a szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra {25/2021. (VIII. 11.) AB határozat, Indokolás [100]}.

24. Kiindulóponként rögzítjük, hogy 2022. február 1-jét, az Árrendelet hatálybalépését megelőzően, teljes rendelkezési jog illetett meg minket a beszerzett, logisztikai termékeinkbe szállított termékeinkkel kapcsolatban. Ezt éppen az Árrendelet szűkítette le, nehezítette el a hatósági áras termékek körének meghatározásával [Árrendelet 1.-2. mellékletei], árrögzítéssel [1. § és 1/A. §], és ezen kívül forgalmazási, valamint árusítási kötelezettség [2. § (1) bek.; 2/A. § (1) bek.] előírásával. Ezek nem olyan „közjogi korlátok”, amiknek a keretei között kell értelmezni az Árrendelet 2. § (1) bekezdését, hiszen azoknak az Alaptörvénnyel való konformitása kérdésének elbírálását éppen a mi indítványunk alapján várjuk a t. Alkotmánybíróságtól. Az árusítási kötelezettség a kereskedelmi szektortól idegen, élelmiszerkészletek tulajdonosaiként nem találjuk sem racionálisnak, sem arányos korlátozásnak a készletek – fogyasztói kereslet változásától független – értékesítésére való kötelezést. Alkotmányjogi szempontból dolgok értékesítésére kötelezés anélkül, hogy a korlátozással arányos kártalanítást biztosítana a jogalkotó, a támadott jogszabályhely alaptörvény-ellenességével jár. A dolgok értékesítésére (árusítására) vonatkozó kötelezettség előírása a készleten lévő termékekre nézve a józan ész logikájával is szembemegy. (Nem beszélve a vállalkozáshoz való jogot érintő olyan többletterhek viseléséről is, mint a raktározási költség, a többlettermékek szállítási költsége, a jelentős munkaerőráfordítás.) A tulajdonost kártalanítani kell, és az értékgaranciát biztosítani kell: az Árrendelet 2. § (1) bekezdése által előírt a „kereskedőnél készleten lévő” mennyiségre, a piaci ár és a hatósági ár közötti negatív árkülönbözöt kompenzációja felől kellett volna intézkednie a jogalkotónak, mely elmaradt.

25. Az Árrendelet 2. § (1) bekezdés általi tulajdonhoz való jogba való beavatkozás – a jogszabály 2022. február 1-jétől hatályos szövegváltozatához képest is – aránytalanabb kötelezettség teljesítésére kötelezi vállalkozásainkat. Felborítja a készletgazdálkodásunkat, folyamatosan mennyiségi többlet beszerzési kötelezettséget ír elő – a hazai élelmiszerpiaci kínálattól teljesen elszakadva –, és szankciót helyez kilátásba akkor, ha a fogyasztói igények feletti (a 2021. évi átlagos napi kereslettől eltérő, annál magasabb) mennyiségben nem értékesítünk, azaz adunk el termékeket. Mindezt időben sem korlátozottan. Álláspontunk szerint alkotmányjogilag nem igazolható az, hogy miért egy nagyobb volumenű értékesítési kötelezettséget ró ránk a Kormány. Az Árrendelet 2. § (1)

bekezdése szerinti norma kikényszerítésével a fogyasztóvédelmi hatóságok olyan értékesítéseket szankcionálnak, amikor a napi fogyasztói igényt kielégítették indítványozók, csak az adott napi készlet a bázis készlet értékét nem érte el, mely egyébként független a tényleges fogyasztói igényektől.

26. Ezért Indítványozók álláspontja szerint amellet, hogy nem igazolható a szankciók (sőt, a jogi felelősség fennállása sem), úgy az Árendelet 2. § (1) bekezdésével bevezetett szankció nem is arányos intézkedés, hiszen az árbeavatkozást olyan időben (2022. november) tette a Kormány, amikor nyilvánvaló volt számára, hogy a kitűzött dezinflációs célt a hatósági árak rendszerével nem érte el. Az élelmiszerinfláció mértékét és ütemét nem fogja vissza a hatósági áron történő értékesítésre kötelezés. A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján egy év alatt az élelmiszerek ára 44,8%-kal emelkedett, a legkisebb mértékben a liszt és olaj ára nőtt,² hiszen az Árendelet nem minden kereskedelmi egységre terjed ki, és a liszt és olaj-termékeken belül sem mindegyik termékre alkalmazandó az Árendelet. Az tehát, hogy 2022. novemberében nem kivette a Kormány az Árendeletet, mint már nem szükséges, és nem arányos tulajdonjogi beavatkozást megvalósító jogszabályt, hanem fenntartotta, sőt, annak feltételeit a kereskedőkre nézve sértő módon tovább nehezítette, nem tekinthető arányos intézkedésnek. Érdeemes azt is megemlíteni, hogy a Magyar Nemzeti Bank 2022. december 16-án publikált tanulmánya szerint³, az árbefagyasztás 2022. év végére nem hogy letörte az inflációt, hanem azt 3-4 százalékponttal emelte.

27. Ezen a ponton kitekintésként jelezni kívánják Indítványozók, hogy az élelmiszerek hatósági áron történő kereskedelmére vonatkozó szabályok ismételten kiterjesztésre kerültek (ezúttal 2023. június 30-ig). A Gazdasági Versenyhivatal gyorsított tejágazatra vonatkozó vizsgálatának 2023. április közepén közzétett jelentéstervezete⁴ szerint – mely hamarabb nyilvánosságot kapott, minthogy a Kormány döntött volna ismételten a korlátozások időbeli hatályának kiterjesztése felől - az áremelkedés a tejtermékeknél a termelői árak emelkedésére vezethető vissza. (Sztintén megemlítést érdemel a korlátozás súlya szempontjából, hogy a Kormány a 2022. november 10-től hatályos szövegváltozata alapján további két termékcsoporttal, tojással és burgonyával egészítette ki a hatósági árú termékek körét, holott sem 2022. novemberében, sem aktuálisan a hatósági ár nem érte el a dezinflációs célokat, éppen piactorzító hatásúnak ítélte, a GVH hivatkozott jelentése alapján is.)

28. Hivatkozunk továbbá arra, hogy az Árendelet egészének időbeli hatályát – beleértve a kiegészítéssel támadott 2. § (1) bekezdését is- a Kormány a *a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénynek a veszélyhelyzet meghosszabbításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény* (Vbö.Módtv.) által 2022. november 1. napjával hatályos **Vbö. 82/A. §-a és 85. § (1a) bekezdése** által biztosított felhatalmazáson keresztül tudta kiterjeszteni. Tette ezt az Országgyűlésnek *a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény* (Felhatalmazási tv.2) **3. § 13. pontja** által adott felhatalmazása alapján. Ekként a 2022. november 1-jén (ismételten) hatályba lépő veszélyhelyzet eredeti **30 napra** szóló felhatalmazáshoz képest, jelentősen hosszabb, 2022. november 1-jétől számított **210 napig** áll fenn a veszélyhelyzet, azzal, hogy azt a Vbö.Módtv.

² <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/far/far2212.html>

³ Balatoni András: Ársapkák és infláció: mit üzen a múlt és mit mutat a jelen?

<https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2022-evi-sajtokozlomenyek/balatoni-andras-arsapkak-es-inflacio-mit-uzen-a-mult-es-mit-mutat-a-jelen>

⁴ https://gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/agazati_vizsgalatok/piacelemzesek/agazati_vizsgalatok/Jelentestervezet_a_tejes_tejermekek_magyarorszagpiacian_lefolytatott_gyorsított_agazati_vizsgalatrol_230420.pdf&inline=true

által módosított **Vbö. 82/A. §-a** „*alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamú*” felhatalmazásra irányulhat.

29. Felmerül tehát több, egyenként is alapvető alkotmányossági probléma a hatályhosszabbító rendelkezések kapcsán:

(1) az Alaptörvény 2022. november 1-jétől hatályos 51. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, arra tekintettel, hogy minden – a Felhatalmazási tv.2-ben foglalt veszélyhelyzeti kormányrendelet vajon korrelál-e, vagy kapcsolódik-e olyan a veszélyhelyzeti okkal/okhoz, mint amire tekintettel a Kormány (ismételten) kihirdette a veszélyhelyzetet. Azaz, az Árendelet alkalmas-e a 424/2022. (X. 28.) Korm.rendelet 1. §-ában rögzített „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítására és kezelésére” vagy sem? Van-e szankciója, ha a veszélyhelyzeti okkal össze nem függő területen avatkozott be – szükségtelenül a Kormány?

(2) az Alaptörvény 2022. november 1-jétől hatályos 51. cikk (2) bekezdésével összefüggésben, arra tekintettel, hogy a veszélyhelyzet 30 napra hirdethető ki, ami főszabályként abszolút korlátja kell, hogy legyen a veszélyhelyzeti körülmény elhárítása céljából. Az, hogy több, mint közel 16 hónapja hatályos a „veszélyhelyzeti körülmények elhárítását szolgáló” Árendelet, **tizenhatszor** annyi idő, mint amire alapvetően a veszélyhelyzeti alaptörvényi felhatalmazás főszabályként keretet biztosítana. Ha az Ártörvényt is tekintjük, akkor is közel **háromszor** annyi idő, mint amekkora időig a rendes jogrendben a Kormány árbeavatkozási célú intézkedés tételére felhatalmazással rendelkezik.

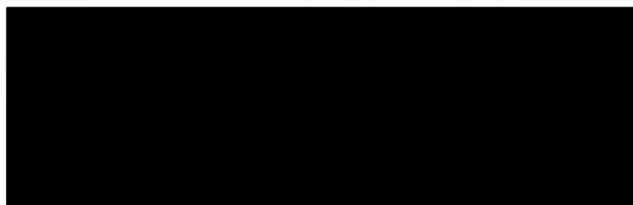
(3) az Alaptörvény 2022. november 1-jétől hatályos 51. cikk (3) bekezdésével összefüggésben, arra tekintettel, hogy az Országgyűlés felhatalmazása alapján a veszélyhelyzet meghosszabbítható. Nos, az Alkotmánybíróság még nem döntött abban a kérdésben, hogy az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdése alatt van-e alkotmányjogi elvárás a veszélyhelyzet országgyűlési felhatalmazás útján való időbeli kiterjesztésével szemben. Az Alkotmánybíróságnak a légitársaságokat sújtó extraprofitadónak (hozzájárulásnak) az ügyében mondta ki azt, hogy „*a különleges jogrend időszakában – kivételesen – nem úgy érvényesül a jogforrási hierarchia, ahogyan a rendes jogrendben*” {IV/1568/2022. sz. AB határozat, Indokolás [56]}. Kivételes-e az a veszélyhelyzeti kormányrendelet, amelynek a hatályát 210 nap + további 180 napra (összesen 11 hónapra) meghosszabbíthatja a Kormány az Országgyűlés felhatalmazásával? Megengedhető-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével összefüggésben, hogy az Országgyűlés kétharmados többséggel „rendeleti kormányzásra” adjon felhatalmazást a mindenkor Kormánynak?

30. Az Árendelettel megvalósított alapjogkorlátozások alaptörvény-ellenesek, azoknak a visszamenőleges hatályú megsemmisítésére tettünk indítványt. A 2022. november 10-én hatályba lépő Árendelet 2. § (1) bekezdése alkalmatlan korlátozást valósít meg, közérdekű céllal nem támasztható alá, ekként nem szükséges a beavatkozás. A beavatkozás nem arányos a kitűzött céllal, hiszen egyrészt a jogalkotó nem biztosít a korlátozással arányos kártalanítást számunkra, az anyagi jogi kötelezettséget aránytalanul súlyosbítja, és időben szinte korlátlanul az alaptörvényi felhatalmazás terjedelmétől eltérően terjeszti ki, ezzel egyrészt illuzórikussá téve a veszélyhelyzeti felhatalmazásának az alkotmányos kereteit, másrészt állandósítva a minket érő tulajdonjogi,- valamint az alkotmányjogi panaszunkban részletesen kifejtett alapjogok sérelmét.

Budapest, 2023. május 2.

Tisztelettel,

Az Indítványozók képviselőjében:



.....
dr. Karsai Dániel András
Karsai Dániel Ügyvédi Iroda

Melléletek listája:

P/10. sz. melléklet: Indítványozók azonosító adatai

P/11. sz. melléklet: Indítványozókra vonatkozó további bírsághatározatok

-

P/10. számú melléklet

Indítványozók azonosító adatai

1.



2.



3.



4.