

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott,

Magyarország Kormánya részéről eljáró nemzeti fejlesztési miniszter (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, 1011 Budapest, Fő utca 44-50.) – mint a tisztelt Alkotmánybíróság előtt IV/01845/2015. ügyszámon, alkotmányjogi panasz elbírálása tárgyában folyamatban levő eljárásban támadott, a dohánytermék-kiskereskedelem integrált ellátásához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2014. évi XCV. törvény (a továbbiakban: „*Integrációs Törvény*”) előterjesztője – képviselőjében az *1. sz. mellékletként* csatolt ügyvédi meghatalmazás alapján eljárva, hivatkozással az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: „*Abtv.*”) 57. § (1b) bekezdésére és a fenti ügyszámon tárgyalt alkotmányjogi panaszra, valamint a tisztelt Alkotmánybíróság 2016. május 17. napján kelt IV/01845-5/2015. számú végzésére, ezúton az alábbi

## véleményt

terjesztem elő.

Álláspontom szerint a IV/01845/2015. ügyszámon előterjesztett alkotmányjogi panasz megalapozatlan, az abban támadott jogszabályi rendelkezések nem ellentétesek az Alaptörvény, illetve az indítványozók által hivatkozott nemzetközi szerződések rendelkezéseivel; ezért kérem, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság a hivatkozott alkotmányjogi panaszt, mint megalapozatlant, szíveskedjék elutasítani.

Véleményemet az alábbiakban a következő fő pontokban fejtem ki részletesen:

## I. Bevezetés

## II. Előzmények

II.1. A dohányzást érintő intézkedésekről általában (2010 óta)

II.2. A dohányellátó bevezetésének indokoltsága

II.3. A dohányellátó kiválasztásának folyamata

II.4. A dohányellátó működése, jelene

## III. Részletes indokolás

III.1. Tulajdonvédelemre történt hivatkozás

III.1.1. A dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység nem minősül az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdonnak

III.1.2. A dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység a dohányellátó bevezetését követően is folytatható

III.1.3. A dohányellátó bevezetése nem vonta el a beruházások, eszközök tulajdonjogát; a beruházások és eszközök értékállóságát pedig az Alaptörvény XIII. cikke nem védi

III.1.4. A dohánytermékekre vonatkozó rendelkezési jog nem sérült a dohányellátó bevezetésével

III.1.5. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye („EJEE”) sérelmére történt hivatkozás

III.2. A vállalkozás szabadságának sérelmére történt hivatkozás

III.2.1. A dohánykiskereskedelmi-ellátás monopolizálásáról a jogalkotó szabadon dönthetett

III.2.2. A vállalkozáshoz való jog egyébként sem sérül; a dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység a dohányellátó bevezetését követően is folytatható

III.2.3. A dohányellátó bevezetése éppen a tisztességes versenyt és a diszkriminációmentességet biztosítja

III.2.4. A dohányellátó bevezetése nem sérti az értékteremtő munka védelmének elvét

III.2.5. Az EUMSZ megsértésére történt hivatkozások

III.3. A dohányellátó bevezetése szükséges és arányos intézkedés volt, így az alapjogok korlátozása feltételeinek is megfelelt

III.4. A dohányellátó bevezetése nem sérti a bizalomvédelem elvét

III.5. Egyéb megjegyzések

## IV. Válaszok a IV/1845-5/2015. számú végzés szerinti kérdésekre

## V. Összegzés

<b>ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG</b>	
Ügyszám:	IV / 1845 - 6 / 2015
Érkezett:	2016 JÚN 17.
Példány:	3
Melléklet:	3x 1 db
Kezelőiroda:	

\*

## I. Bevezetés

1. Az indítványozók célja akként foglalható össze egyetlen mondatban, hogy az indítványozók *a dohánytermék-kiskereskedelem integrált ellátásához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2014. évi XCV. törvénnyel* (a továbbiakban: „**Integrációs Törvény**”) bevezetett dohány-kiskereskedelmi ellátóra (a továbbiakban: „**dohányellátó**”, „**trafikellátó**” vagy „**dohány-kiskereskedelmi ellátó**”) vonatkozó szabályozás alaptörvény-ellenességének kimondását kívánják.
2. Már a legelső gondolatok között szükséges említést tenni az egész alkotmányjogi panasz megalapozatlanságára utaló egyik nyilvánvaló körülményről. Feltűnő ugyanis, hogy bár az Integrációs Törvényt az Országgyűlés 2014. december 15-én elfogadta, és bár az indítványozók **még annak elfogadását megelőzően** az Európai Bizottsághoz (annak is a Belső Piacért Felelős Igazgatóságához (DG GROW)) fordultak panaszukkal – kötelezettszegési eljárás indukálása céljából – **az Alkotmánybíróságra egészen 2015. június 18-ig (azaz több mint fél évvel a törvény egyes részeinek hatályba lépését követő időpontig) nem juttatták el panaszukat.** Ennek oka pedig nem másban keresendő, minthogy 2015. június elejéig – amíg ki nem derült a számukra az, hogy nem az indítványozók lesznek azok, akik a dohánykiskereskedelem-ellátási tevékenységre jogosultságot szereznek (hanem versenytársaik) – nem merült fel, hogy az új dohánykiskereskedelem-ellátási rendszerrel kapcsolatosan alkotmányossági aggályt fogalmazzanak meg. Látható tehát, hogy az alkotmányjogi panaszt – amikor azt benyújtották – **egyfajta „rendes jogorvoslatként” fogalmazták meg azt követően, hogy nyilvánvalóvá vált számukra, hogy a dohányellátót nem az ő cégeik konzorciuma fogja alapítani.**
3. Meglátásunk szerint **az alkotmányjogi panasz benyújtásának körülményeit – mivel azok nyilvánvalóan a rendeltetésellenes joggyakorlásra utalnak – nem lehet figyelmen kívül hagyni annak elbírálásakor.**

\*\*

## II. Előzmények

### II.1. A dohányzást érintő intézkedésekről általában (2010 óta)

4. A támadott szabályozás célja kapcsán először is emlékeztetni kívánunk arra, hogy 2013. július 1. napjával *a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvénnyel* („**Trafiktörvény**” vagy „**Dohánytörvény**”) a magyar jogalkotó a dohánytermék-kiskereskedelmet monopolizálta és bevezette az ún. trafikrendszert.
5. A Trafiktörvény az Alkotmánybíróság elé is került, amelyik – több indítványt együtt elbírálva – elutasította azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyek a Trafiktörvény, és kapcsolódó törvényhelyek alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányultak (lásd: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat – a továbbiakban: „**Abh1.**”). Már most meg kívánjuk jegyezni, hogy **az Abh1. rendelkezéseire, indoklásában foglaltakra, de még a párhuzamos indoklásában foglaltakra is figyelemmel volt a Kormány, amikor az Integrációs Törvényt előkészítette;** illetve az Abh1.-ben foglaltak irányadóak lesznek a dohányellátóra vonatkozó szabályozást támadó alkotmányjogi panaszra is.
6. Szeretnénk ugyanakkor különös hangsúllyal felhívni a figyelmet arra, hogy akár a Trafiktörvény, akár a dohányellátóra vonatkozó Integrációs Törvény illeszkedik a Kormány – különösen 2010 óta – bevezetett azon intézkedései közé, amellyel nemcsak az Európai Unió számos tagállamához képest, de világviszonylatban is élen jár a dohányzás elleni küzdelemben.
7. Elég utalni arra, hogy Magyarországon tilos a dohányzás a közintézményekben, a munkahelyeken (zárt térben), valamint a játszótereken és közvetlen környezetükben. A

Kormány bevezette a dohányzási tilalmat a vendéglátóhelyeken, illetve a tömegközlekedési eszközök megállóhelyein, és számos uniós tagállamot megelőzve – nem harmonizációs kötelezettségnek eleget téve – Magyarország bevezette a dohánytermékek csomagolásának szigorítására vonatkozó szabályokat (így különösen a képes egészségvédő figyelmeztetést; legutóbb pedig a dohánytermékek csomag-tartalmának egységesítésére vonatkozó intézkedést is). Valamennyi intézkedés összhangban áll egyrészt a Kormány egészségpolitikai célkitűzéseivel, másrészt a tagállamoknak a dohánytermékek gyártására, kiszerezésére és árusítására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló 2001/37/EK irányelvvel, valamint az azt felváltó 2014/40/EU (a továbbiakban: TPD) irányelvvel. Mindemellett a Kormány szigorú és következetes adópolitikát is folytatott az elmúlt években annak érdekében, hogy a dohányzást visszaszorítsa.

8. Magyarország megkezdte továbbá a TPD maradéktalan és szigorú átültetését is. Annak érdekében, hogy a magyarországi dohányzást visszaszorítsa, a Kormány előzetesen arról döntött, hogy a dohánytermékek egységes csomagolásának (plain package) előírását is bevezeti amellet, hogy Magyarországon csak elzárt helyen, speciális boltokban lehet dohányárut kapni (ld. alább), hiszen ez egyrészt megfelelő eszköz lehet a dohánytermékek reklámfelületének minimálisra csökkentése érdekében, másrészt tovább csökkenti a dohánytermékek attraktivitását. Az egységes csomagolás bevezetése világviszonylatban is az első helyek egyikére repíti Magyarországot, hiszen jelenleg csak Ausztrália él ezzel az eszközzel, de Magyarországgal párhuzamosan Írország, az Egyesült Királyság, Szlovénia és Franciaország is be kívánja vezetni ezt az intézkedést. A fiatalok körében az egyik legnépszerűbb, alig négy év alatt több mint tíz százalékos piaci részesedést elérő ún. „kapszulás”, vagy „pattintós” cigaretta kivezetését is tervezi a Kormány legkésőbb 2017 közepétől – messze megelőzve az Európai Unió másik 26 tagállamát (Németországban eleve tilos volt ezen termékek bevezetése).
9. Ahogy fentebb is említettük, Magyarország a dohányzás hatékonyabb visszaszorítása érdekében 2013. július 1-jén bevezette az ún. trafik-rendszert, azaz a dohányboltokból álló kiskereskedelmi hálózatot. Az intézkedéssel a dohánytermékek kiskereskedelme az állam kizárólagos hatáskörébe utalt tevékenység (monopólium) lett, amelyet az állam koncessziós jogosultságok átengedése útján gyakorol. 2013 júliusától kizárólag ezen szakboltokban (dohányboltokban) lehet dohányterméket értékesíteni a fogyasztók számára; a termékkör így kikerült az általános kiskereskedelmi forgalomból.
10. Mint az közismert, a trafikrendszer magyarországi bevezetése nem volt példa nélküli az Európai Unióban sem. Ma is számos olyan ország létezik, amelyekben hasonló rendszer működik (Ausztria, Spanyolország, Olaszország, Franciaország), és ezért is volt világos az is, hogy az Európai Bizottság vizsgálódásai hamar elhaltak. A trafikrendszer tehát nemcsak az alkotmányosság, de az uniós szabályozás próbáját is kiállta – még csak EU Pilot eljárás sem indult az új intézkedéssel szemben.
11. A trafikrendszer egyik nyilvánvaló vívmánya, hogy 40 ezerről kevesebb, mint 6 ezerre csökkent a dohánytermékek értékesítési helyeinek száma az országban, ráadásul úgy, hogy ezen speciális boltokba a fiatalkorúak belépése tiltott. Nemcsak a Kormány, de az uniós intézmények felmérései alapján is kijelenthető, hogy a dohányzás Magyarországon visszaszorulóban van.<sup>1</sup>
12. Az elmúlt két év tapasztalatai alapján fontos ugyanakkor leszögezni: a trafikrendszer nemhogy akadályt nem jelentett a korábban már piacon lévő gyártók számára kereskedelmi politikájuk folytatására, a dohánytermékek értékesítésére, de teljesen új piaci szereplők is akadálytalanul piacra léphettek az elmúlt időszakban. Így bár a kiskereskedelem jelentős mértékben átalakult, a gyártók és nagykereskedők tevékenysége kifejezetten egyszerűsödött (kevesebb, kifejezetten szakirányú boltba kell eljuttatni termékeiket és üzeneteiket).

<sup>1</sup> Lásd az Eurobarometer adatait, amelyek szerint 2009-ben a lakosság 35 %-a, 2012-ben 32 %-a, 2014-ben pedig már csak 30 %-a dohányzott (a magyar Kormány adatai szerint ez inkább 29-28 %-ra tehető legfeljebb). Hivatkozások:  
[http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/ebs332\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/ebs332_en.pdf)  
[http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro\\_attitudes\\_towards\\_tobacco\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/eurobaro_attitudes_towards_tobacco_2012_en.pdf)  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_429\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_429_sum_en.pdf)

13. Magyarország emellett aktívan részt vesz a tagállamok közötti, sőt ennél szélesebb körű nemzetközi együttműködésben a dohányzás visszaszorítása érdekében.<sup>2</sup> A Bizottság törekvéseit támogatva Magyarország beavatkozott a Philip Morris Brands SARL és társai kontra Secretary of State for Health – kiemelkedő jelentőségű – előzetes döntéshozatali ügyben (C-547/14.) az Egyesült Királyság oldalán, melynek célja a tagállamok és a Bizottság részéről végső soron a TPD rendelkezéseinek megvédése a dohányiparral szemben. A 2016. május 4. napján kihirdetett ítéletében a Bíróság – többek között – akként rendelkezett, hogy a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 24. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok a dohánytermékeknek az ezen irányelv által nem harmonizált szempontjait illetően további követelményeket tarthatnak fenn vagy vezethetnek be (Indokolás 84., ECLI:EU:C:2016:325).

## II.2. *A dohányellátó bevezetésének indokoltsága*

14. A trafikrendszer 2013 júliusi bevezetésével – a korábbi kb. 40 ezerhez képest – a dohánytermék-kiskereskedelem összesen kb. 6 ezer elárúsítóhelyre koncentráldott Magyarországon. Ebből következően pedig az elárúsítóhelyek tekintetében jelentősen leszűkült a dohánytermék-kiskereskedelmi piacon a dohánytermék-nagykereskedők agresszív módszerekkel megpróbálták újrapozicionálni magukat.
15. A dohánytermék-nagykereskedők körülbelül a '90-es évek vége óta a magyar piacon a gyártók „meghosszabbított karjaiként” végezték a nagykereskedelmi tevékenységet. Vagyis, a dohánytermékek kapcsán kiemelten jellemző márkahűség miatt a saját termékeik vonatkozásában *de facto* monopóliumként folytatták a gyártók hazai leányvállalatai a nagykereskedelmet. **Ez visszaélésre, és tisztességtelen piaci praktikára is teret nyitott, hiszen – és ez köztudomású tény a kiskereskedelemben – a közkedvelt márkákat mástól, mint a gyártó egyetlen hazai leányvállalatától nem lehetett megszerezni.**
16. A dohánytermék-nagykereskedők a kiskereskedőkkel szemben folyamatos visszaélészerű „erőpolitikát” folytattak. Sajnálatos módon – bár ezt a kiskereskedők számos megkeresésben jelezték nemcsak a Kormány, de az illetékes hatóságok felé – a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) semmilyen intézkedést nem tudott tenni a nyilvánvaló visszaélésekkel szemben, arra hivatkozással, hogy a GVH – az aktuális százalékos piaci részesedés miatt, amelyik nem éri el az 50 %-ot egyik nagykereskedő esetében sem – nem látja okát az erőfölény megállapításának, és így érdemben nem is vizsgálta a panaszokat.
17. A dohánytermék-nagykereskedők versenyjogi relevanciával bíró visszaélései általában abban álltak, hogy a kiskereskedők részére csak a minimális árrést biztosították, illetve, ha nem volt megfelelő a polckép vagy a termékválaszték a trafikban, akkor nem, vagy csak rendszertelenül, ritkán szolgálták ki az adott kiskereskedőt. Így, ha egy kiskereskedő például egy kisebb vásárlóerővel bíró régióban működött és nem volt szüksége a drágább termékekből nagyobb készletre (mivel azokat az adott régióban nem tudta eladni), **a dohánytermék-nagykereskedők akkor is rákényszerítették az eladhatatlan drágább termékek megvásárlására és készletezésére.** Azt a kiskereskedőt pedig, aki nem „engedelmeskedett” a dohánytermék-nagykereskedők készletezési, vagy polcképre vonatkozó utasításainak, **a nagykereskedők csak rendszertelenül, ritkán szolgálták ki még a folyamatosan fogyó termékekből is,** emiatt a kiskereskedőnek pedig jóval előre, jelentős készletet kellett képeznie és finanszíroznia a folyamatosan fogyó termékekből. Az a kiskereskedő pedig, aki akarata ellenére alávettette magát a nagykereskedők erőpolitikájának és megrendelte azon termékeket is, amelyekre valójában nem is volt szüksége, illetve e termékekkel töltötte fel a polcát, általában **megszegte ezzel a kiskereskedelmi koncessziós szerződésben foglalt, széleskörű – azaz lehetőleg az összes gyártó által biztosított – termékválaszték biztosítására vonatkozó vállalását.**

<sup>2</sup> Lásd pl. [http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/150720\\_-\\_PS\\_-\\_Plain\\_Packaging\\_Meeting.pdf](http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/150720_-_PS_-_Plain_Packaging_Meeting.pdf)

18. A dohánytermék-nagykereskedőknek a kiskereskedőkkel szemben alkalmazott gyakorlata általános jelleggel a tisztességes versennyel ellentétes volt. Ezekről a piaci folyamatokról a Kormány számos megkeresésben már 2014 nyarán értesült, melyekre válaszolva kifejezetten arra buzdította a kiskereskedőket, hogy forduljanak a GVH-hoz. **A Kormány tehát kívárt: megvárta, hogy a hatóságok a hatályos szabályok alapján meg tudják-e védeni a kiskereskedőket a nagykereskedők tisztességtelen piaci magatartásával szemben.**
19. Tekintettel viszont arra, hogy a nagykereskedőknek a kiskereskedőkkel szembeni tisztességtelen piaci magatartására vonatkozó vizsgálatot a GVH a nemzeti versenyjog alapján elutasította (mivel szerinte az egyes nagykereskedők piaci részesedése nem érte el a jogellenesség megállapíthatóságához szükséges mértéket), állami beavatkozásra volt szükség a kiskereskedők, és végső soron a fogyasztók (a dohányzás-ellenes intézkedési rendszer) védelme érdekében.
20. **A Kormánynak ugyanis hosszú távú szándéka az, hogy fenntartsa a dohányboltokból álló trafikrendszert, mint olyan népegészségügyi intézkedést, amely már rövidtávon is pozitív eredménnyel járt a fiatalok dohányzásának visszaszorítása terén, és középtávon a dohányzás elleni küzdelemben általában is. A fentiekre tekintettel Magyarország – intézményvédelmi okoktól is vezérelve – korlátozta a dohánytermék-nagykereskedők visszaélészerű tevékenységét azzal, hogy előírta: Magyarországon a dohányboltok csak az állam által meghatározott dohány-kiskereskedelmi ellátótól vásárolhatnak terméket.**
21. A központi dohányellátó jogszabály alapján történő felállítása szükséges, és a lehető legkevésbé korlátozó intézkedés volt, amely – és ez ma már minden kétséget kizáróan kijelenthető – alkalmas is volt arra, hogy a piacon fennálló torzulást megszüntesse. Itt szükséges megjegyezni, hogy a GVH – az Integrációs Törvény tervezetének nyilvánosságra kerülése kapcsán 2014. november 28-án az NFM felé írott levelében – maga is elismerte azt, hogy a piacon számos visszaélésre okot adó körülményt tapasztalt – azaz a kiskereskedők panaszai érdemüket tekintve alaposak lehettek –, de nem volt versenyjogi eszköze arra, hogy ezekkel szemben fellépjen.
22. A Kormány tehát a piaci részesedésük alapján a versenyjog szabályai értelmében dominánsnak nem tekinthető, azonban méretük alapján, valamint a fogyasztói szokásokat jellemző márkahűség következtében *de facto* meghatározó piaci erővel rendelkező dohánygyártók és dohánytermék-nagykereskedők visszaélészerű gyakorlatának megszüntetése érdekében javasolta a dohány-kiskereskedelmi ellátót bevezető Integrációs Törvényt, amely megfelelő és arányos megoldást jelent a visszaélések felszámolására és a piac tisztességes működésének biztosítására.
23. A szabályozás célja, hogy a dohány-kiskereskedelmi ellátó közbeiktatásával megszüntesse a kiskereskedők kiszolgáltatott piaci helyzetét, amely abból ered, hogy a nagykereskedők gyakran erőteljes helyszíni nyomást gyakorolnak rájuk azzal kapcsolatban, hogy milyen dohányárut milyen mennyiségben rendeljenek meg, és a megrendelés megfelelő határidővel történő teljesítését attól teszik függővé, hogy a kiskereskedő betart-e bizonyos általuk diktált feltételeket (pl. dohányáru polckép kialakítás). Az új rendszerben a dohánytermék-kiskereskedő saját maga dönt arról a helyi fogyasztási szokások, a helyi kereslet függvényében, hogy milyen dohányárut milyen mennyiségben rendel, és a rendelést maga adja le a dohány-kiskereskedelmi ellátó felé, aki pedig köteles a kiskereskedő rendelését maradéktalanul és határidőn belül kiszolgáltatni. Ahhoz pedig, hogy a dohány-kiskereskedelmi ellátó e kötelezettségének eleget tudjon tenni, a törvény a nagykereskedők részére előírta megfelelő készlet biztosítását a dohány-kiskereskedelmi ellátó raktáraiban. A folyamatot a következő példával kívánjuk szemléltetni: a kiskereskedő – például zárást követően, mindenféle befolyástól mentesen – bejelentkezik a dohány-kiskereskedelmi ellátó által üzemeltetett online felületen (vagy az ügyfélszolgálatra telefonál), s kiválasztja, hogy mely termékeket kívánja megrendelni. Bármely gyártó, bármely termékéből rendelhet, amelyik Magyarországon szabadforgalomba bocsátott dohányterméket forgalmazni kíván. Az ellátást végző társaság a rendelést visszaigazolja, és pontosan a rendelésben szereplő tételeket készíti össze, majd szállítja ki a dohányboltba. Amennyiben

bármelyik termékből nincs készleten, ezt a dohánybolt felé jelezni köteles. Itt külön is fontos hangsúlyozni, hogy mindenkor a nagykereskedő kötelessége és felelőssége biztosítani azt, hogy a dohány-kiskereskedelmi ellátó raktárában megfelelő készlet álljon rendelkezésre, így azért is csak ő lehet a felelős, ha a dohányboltokba nem lehet az adott termékből kiszállítani, nem pedig a dohány-kiskereskedelmi ellátó. Látható tehát, hogy a rendelési folyamat zárt, és nem befolyásolhatja semelyik piaci szereplő – sem a nagykereskedő (pl. árukapcsolással, vagy a polcképpel összefüggő nyomásgyakorlással), sem pedig a dohány-kiskereskedelmi ellátó (mivel neki kizárólag arra van joga, hogy a megrendelt terméket (és nem mást) juttasson el a dohányboltba – nem kínálhat fel például helyettesítő terméket).

24. **A dohány-kiskereskedelmi ellátó bevezetése ugyanakkor egyáltalán nem jelenti a dohánytermék-nagykereskedelmi piac államosítását vagy monopolizálását, hiszen az Integrációs Törvény szerinti dohánykiskereskedelmi-ellátás csupán a törvényben pontosan körülhatárolt szűk tevékenységeket foglal magában (készletezés, raktározás, rendelések felvétele, szállítás a kiskereskedő felé), miközben meghagyja a dohánytermék-nagykereskedők legfontosabb jogosultságait (pl. árak meghatározása, marketing, tárolás, dohányterméket kiegészítő termékek közvetlen forgalmazása stb.), és biztosítja a nyílt versenyt, a megkülönböztetés-mentességet, valamint a kiskereskedelem folyamatos (visszaélésektől mentes) ellátását. A dohányellátó tehát valójában egy logisztikai feladatokat ellátó köztes piaci szereplő („middle man”) a nagykereskedelem és a kiskereskedelem között, amely tevékenység kereteit és jogállami garanciáit a jogszabály pontosan meghatározza: így például a dohányellátót szerződés-kötési kötelezettség terheli a nagykereskedők felé, illetve szállítási kötelezettség a kiskereskedő felé, továbbá versenysemleges általános szerződési feltételeket köteles alkalmazni.<sup>3</sup>**
25. Az Integrációs Törvény ugyanakkor nem megy túl a fenti célok megvalósításához szükséges és arányos mértéken. A dohánytermék-nagykereskedők továbbra is jogosultak például annak szabad belátásuk szerinti meghatározására, hogy milyen dohányterméket, mennyiért, mikor és milyen feltételekkel dobnak piacra, illetve végezhetik a marketinget, tárolást, kiegészítő termékek közvetlen forgalmazását stb. A dohánytermék-nagykereskedők továbbá változatlanul folytathatják dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenységüket a nem Magyarországon szabadforgalomba bocsátott dohánytermékek, illetve az olyan személyek részére történő értékesítés vonatkozásában, akik nem a Dohánytörvény szerinti dohánytermék-kiskereskedők (pl. más dohánytermék-nagykereskedők); mivel az Integrációs Törvény, illetve az általa módosított Dohánytörvény hatálya ezen ügyleteket nem érinti. Nem igaz tehát az a megállapítás, hogy a „dohánytermék-gyártók kizárólag a nagykereskedelmi monopóliumnak (és senki másnak) értékesíthetik dohánytermékeiket”. A nagykereskedő továbbra is köthet továbbá ún. polckép-szerződést a kiskereskedővel, e szerződés kötelező tartalmi elemeit és garanciáit a törvény tartalmazza.

<sup>3</sup> Az Integrációs Törvény általános indokolása rögzíti, hogy „(...) Ennek megfelelően, az elmúlt időszak tapasztalatai alapján egyes nemkívánatos piaci jelenségek miatt szükséges a dohánytermék-kiskereskedők beszerzési tevékenységét - amely a kiskereskedelmi tevékenységük része ugyan, de amelyet a dohánytermék-nagykereskedők által alkalmazott kereskedelmi kényszerítő eszközök miatt nem tudnak befolyástól mentesen, valóban a piaci és a fogyasztói érdekeknek megfelelően gyakorolni - szabályozott keretek közé szorítani.

A dohánytermék-nagykereskedők káros piaci magatartásainak a törvény akként szab gátat, hogy - a dohánytermékek nagykereskedelmi rendszerét nem érintve, kizárólag a monopolizált dohány-kiskereskedelmi rendszer szabályozásának eszközével - megszünteti a kiskereskedők közvetlen kitétségét a dohánytermék-nagykereskedők irányába. (...)”

Az Integrációs Törvény 1. §-ához fűzött részletes indokolás pedig kimondja, hogy „A törvény egyértelműsíti, hogy a dohánytermék-kiskereskedelem szabályozása körében az állam jogosult annak meghatározására, hogy a koncessziós kiskereskedők milyen módon szerzik be a dohányterméket. Ez a szabályozás kifejezetten nem eredményezi a dohánytermék-nagykereskedelem monopolizálását; a nagykereskedők (gyártók, importőrök, jövedéki engedélyes kereskedők) továbbra is végezhetik azon alapvető tevékenységüket, melynek célja a dohánytermékek hazai szabadforgalomba bocsátása.”

A Dohánytörvény 2015. november 1. napjától hatályos 3. § 12. pontja szerint „12. dohánykiskereskedelem-ellátás: a dohánytermékek kiskereskedelme körében a dohány-kiskereskedelmi ellátó által végzett gazdasági (szervező) tevékenység, melynek keretében a tevékenység folytatója a dohánytermékeket - a dohánytermék-kiskereskedők folyamatos igénye, megrendelése, illetve az ellátás biztonsága megszervezésének szempontjaira figyelemmel - a dohánytermék-nagykereskedőktől megvásárolja (beszerzi), készleten tartja és raktározza, a dohánytermék-kiskereskedőknek értékesíti és részükre kiszállítja, valamint jogszabályban meghatározott feladatokat lát el;”

26. **A dohány-kiskereskedelmi ellátó abba sem szólhat bele semmilyen módon, hogy a kiskereskedő milyen terméket rendel és mennyit**, hiszen a módosított Dohánytörvény kifejezetten is rögzíti, hogy a dohány-kiskereskedelmi ellátó kizárólag a kiskereskedő által megrendelt termékeket szállíthatja ki, és azt nem is helyettesítheti más termékkel. **A dohány-kiskereskedelmi ellátó tehát a kiskereskedőktől és a nagykereskedőktől is független piaci szereplő, aki biztosítja, hogy a kiskereskedőhöz azon termékek kerüljenek kellő időben, amelyeket a kiskereskedő valóban meg kíván vásárolni.** A dohány-kiskereskedelmi ellátó egyetlen döntést sem hozhat szabadon: a szerződéskötési kötelezettségéből eredően nem ő dönti el, hogy kivel szerződik (és kivel nem), nem dönthet arról, hogy melyik terméket adja el, illetve mennyiért vásárol és értékesít, mivel ezeket a feltételeket törvény szigorú keretek közé szorítja. A nagykereskedőkkel ellentétben tehát a dohány-kiskereskedelmi ellátó egyetlen tevékenysége sem szabad, hanem minden tevékenysége a Dohánytörvény által pontosan meghatározott.
27. A fenti rendszer egyébként megint csak **nem idegen az Európai Unió más országaiban működő rendszerektől sem**, hiszen például Spanyolországban, Olaszországban és Franciaországban is – **az egyik indítványozó, az Imperial Tobacco Group többségi tulajdonában álló – Logista vállalatcsoport látja el a dohánytermék-kiskereskedelem ellátását de facto monopólium keretében.** Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Logista csoport ezen országokban nem csupán a dohánykiskereskedelem-ellátást végzi, hanem a klasszikus dohány-nagykereskedelem piacán van monopol helyzetben.

### II.3. A dohányellátó kiválasztásának folyamata

28. Az indítványozók a tisztelt Alkotmánybírósághoz 2015. október 30. napján érkeztetett beadványukban arra hivatkoztak, hogy álláspontjuk szerint egy szabályozatlan és átláthatatlan, a versenyt teljes mértékben nélkülöző kiválasztási folyamat eredményeképpen határozták meg a dohányellátó személyét. Ezen állítás álláspontunk szerint súlyosan valótlán, ezért a helyzet tisztán látása érdekében rögzíteni kívánjuk a következőket.
29. A dohány-kiskereskedelmi ellátási jogosultság átengedése az Integrációs Törvény, valamint a koncesszióról szóló 1991. évi törvény (a továbbiakban: „**koncessziós törvény**” vagy „**Ktv.**”) szabályai szerint, a teljes nyilvánosság előtt, nyílt ajánlattételi eljárás keretében zajlott.
30. Az Integrációs Törvénnyel módosított Dohánytörvény három lehetőséget biztosít a dohánykiskereskedelmi-ellátó kiválasztására. Az egyik módszer az, ha (i) a tevékenységet az állam maga látja el [lásd a Dohánytörvény 4/A. § (1) bekezdését]. A másik két módszer pedig az, hogy (ii) az állam nyilvános pályázatot ír ki a feladatok ellátására, vagy (iii) a Dohánytörvényben meghatározott megbízható dohánykereskedők ajánlata/ajánlatai közül választ – amennyiben ilyen ajánlat egyáltalán beérkezik [lásd a módosított Dohánytörvény 4/A. § (2) bekezdését].
31. A koncessziós törvénybe, illetve a Dohánytörvénybe arra tekintettel kerültek beiktatásra a megbízható dohánykereskedővel való koncessziós szerződés kötésére vonatkozó speciális szabályok, hogy ebben az esetben az ágazati miniszter egy kevésbé formalizált, gyorsabb – ugyanakkor változatlanul nyílt és átlátható – eljárás keretében tudja a dohánykiskereskedelmi-ellátási koncessziót odaítélni olyan piaci szereplő(k) számára, akik a piacon megfelelő tapasztalattal rendelkeznek, alapvetően jogkövető magatartást tanúsítanak, adózási moráljuk kielégítő és ajánlatot tesznek a tevékenység ellátására.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A magyar Kormány által a megbízható dohánykereskedőre előírt feltételek közül a legfontosabbnak tartott a Dohánytörvény 3. § 13. pont c) pontjában rögzített előírás, mely szerint a megbízható dohánykereskedő működése során, azzal összefüggésben, **nem történhetett olyan jogsértés, amely miatt esetenként húszmillió forint összeget meghaladó bírsággal sújtották volna.** Ennek oka az, hogy csak olyan személy számára kívánatos a dohánykiskereskedelmi-ellátási tevékenységet koncesszióba adni, aki nem követett el olyan súlyos – elsősorban a nemdohányzók védelmét biztosítani hivatott jogszabályok kapcsán elkövetett – jogsértést, amely több mint húszmillió forint összegű bírságot vont maga után. **Közismert tény, hogy egyes dohánypiaci szereplők úgy követnek el jogsértéseket a nagyobb bevétel érdekében (pl.**

32. Az Integrációs Törvény által a Dohánytörvényen, illetve a koncessziós törvényen végrehajtott, a Magyar Közlönyben kihirdetett módosítások 2014. december 24-től tehát lehetővé tették, hogy minden dohányipari, vagy más dohánytermék-nagykereskedelmi szereplő ajánlatot nyújtson be a dohány-kiskereskedelmi ellátási feladatok ellátására. (Azok, akik ki voltak zárva, súlyos jogsértést valósítottak meg, de ez sem akadályozta meg őket abban, hogy másokkal közösen ajánlatot tehessenek.) A sajtó részletesen beszámolt az intézkedésről, és a lehetőségről is, és valamennyi érintett piaci szereplő pontos tudomással bírt arról, hogy lehetősége van – együtt, vagy közösen – ajánlatot tenni a dohány-kiskereskedelmi ellátási jogosultság megszerzésére. Az, hogy egyes piaci szereplők nem tudtak, illetve nem kívántak élni a lehetőséggel, illetve – közel fél év elteltével – végül elkésve nyújtottak be ajánlatot (erre alább részletesen kitérünk), nem teszi sem jogellenessé, sem pedig átláthatatlanná a folyamatokat.
33. Szükségesnek tartjuk hangsúlyozni: ez az ajánlattételi eljárás teljesen nyílt, nyilvános, törvényben előre lefektetett szabályok szerint biztosított lehetőséget arra, hogy a dohányipari tevékenységet korábban végző, ugyanakkor súlyos jogsértést el nem követő társaságok (nemcsak kifejezetten dohánycégek, de például más jövedéki engedélyes termékkel, vagy például élelmiszerrel is kereskedő társaságok) közvetlenül ajánlatot tehessenek a Kormány számára. (Hogy például a dohányipari cégek mind tisztában voltak ezzel, azt mi sem bizonyítja jobban, hogy már 2014. december 4-én, még az Integrációs Törvény elfogadása, illetve kihirdetése előtt megírták és elküldték az Európai Bizottság felé első panaszukat, többek között a megbízható dohánykereskedőkre vonatkozó ajánlattételi eljárás kapcsán.)
34. Az Integrációs Törvény 2014. december 24-én kihirdetett rendelkezései pontosan tartalmazták annak meghatározását, hogy (i) kik, (ii) milyen kötelező tartalmi kellékkel, (iii) kinek nyújthatnak be írásbeli ajánlatot, és azt is, hogy egy ilyen ajánlatnak milyen elbírálási lépései vannak [lásd a koncessziós törvény 10/D. §-át].
35. A magyar Kormány megfontolta azt is, hogy maga lássa el a Dohánytörvény által meghatározott feladatot abban a nem várt esetben, ha semmilyen, az Integrációs Törvénnyel előírt szakmai szempontoknak megfelelő vállalkozás sem vállalkozott volna erre a feladatra, vagy az eljárások eredményeként nem maradt volna olyan vállalkozás, amelyikkel koncessziós szerződést lehet kötni. Mivel a magyar Kormány a dohánykiskereskedelmi-ellátó bevezetését mindenképpen szükséges intézkedésnek tartotta a dohánytermék-nagykereskedők piaci visszaéléseivel szemben, ezért, ha nem lett volna más megoldás, akkor maga látta volna el e feladatot.
36. Ugyanakkor a magyar Kormány okkal bízhatott abban is: a piaci szereplők részben egymás között, részben egymással versengve megfelelő ajánlatokkal fognak előállni annak érdekében, hogy a lehető legrövidebb időn belül felállítható legyen a dohánykiskereskedelmi-ellátó rendszer. Okkal bízhatott ebben egyrészt azért, mert – a kiskereskedelmi monopólium végső jogosultjaként – tudomással bírt arról, hogy a hazai dohánypiacon már a 2013-2014. évben (jóval az Integrációs Törvény betervezését és elfogadását megelőzően) szinte mindegyik dohányipari szereplő kereste annak a módjait, hogy miként lehet egy, minden dohányipari vállalkozás által „közösén” alapított, vagy több társaság által létrehozott dohányellátó céget felállítani. Sőt, egyes társaságok létre is hoztak próbauzembem ilyen „ellátási folyamatokat”. Másrészt, a magyar Kormány közvetett, de egyértelmű tudomással bírt arról is, hogy nemcsak a dohányipari cégek (köztük éppen az indítványozók egyike-másika), de más, a törvényi feltételeknek megfelelő társaságok (pl. jövedéki nagykereskedelmi engedéllyel rendelkező élelmiszeripari vállalkozások, amelyek szintén kellő logisztikai kapacitással bírnak) is fontolgatták, hogy élnek a törvény adta lehetőséggel, és ajánlatot nyújtanak be a feladatok ellátására. Minden jogi és tényleges lehetőség megvolt tehát arra, hogy az érintett piaci szereplők a felkészüléshez szükséges reális időt is figyelembe véve ajánlatot tegyenek a tevékenység ellátására.

---

tiltott módon reklámoznak dohányterméket stb.), hogy az esetleges bírságot előre „bekalkulálják” üzleti tervükbe – ez azonban álláspontunk szerint elfogadhatatlan.



37. Hogy ez mennyire alapos feltevés volt a magyar Kormány részéről, azt éppenséggel az a tény is bizonyítja, hogy az indítványozó társaságok is beadtak egy – igaz elkésett, és részben érvénytelen – ajánlatot (lásd alább részletesen). Az a tény, hogy ilyen ajánlatot 2014. december 24-e, azaz az Integrációs Törvény kihirdetése óta ők is bármikor beadhattak volna, kétségszövegbevonhatatlan igazolást nyert az ajánlatuk 2015. június 24-i benyújtásával.
38. Mivel a [REDACTED] és a [REDACTED] által közösen benyújtott, mindvégig közös kötelezettségvállalásokat tartalmazó ajánlat a koncessziós törvény 10/D. §-a alapján került benyújtásra – tehát megbízható dohánykereskedőként –, azt az illetékes ágazati miniszter (az előterjesztő nemzeti fejlesztési miniszter) köteles volt a vonatkozó szabályok szerint elbírálni.
39. A koncessziós törvény rendelkezései szerint a nemzeti fejlesztési miniszter az ajánlat elfogadásáról a megbízható dohánykereskedő írásbeli ajánlatának átvételét követő 30 napon belül dönt. Az ajánlat elfogadása esetén 30 napon belül megkötöti a koncessziós szerződést az ajánlattevővel vagy az ajánlattevő legalább többségi tulajdonában álló (e célból alapított) gazdasági társasággal [koncessziós törvény, 10/D. § (4) bekezdés.]
40. Mivel a nemzeti fejlesztési miniszter az ajánlatot áttekintette, és azt egyrészt a törvényben foglaltaknak megfelelőnek találta, másrészt az egyértelmű, és a szerződést biztosító mellékkötelezettségekkel (pl. kötbérrel) terhelt kötelezettségvállalásokat tartalmazott, illetve – az adott körülményekre tekintettel – reális és ésszerű koncessziós díjat javasolt a koncessziós időszak első öt évére, ezért a miniszter az ajánlatot – a törvényi határidőn belül – elfogadta, melyről az érintett társaságokat értesítette. Ezt követően a felek – szintén a törvényi határidőn belül, 2015. június 19. napján – aláírták a koncessziós szerződést is.
41. Az indítványozók ezt követően, 2015. június 24. napján nyújtottak be ajánlatot (a továbbiakban „*Ellenajánlat*”), ami ebből következően elkésett, hiszen ennek kézhezvételekor a koncessziós szerződést a Magyar Állam a [REDACTED] tal már aláírta.
42. Mindemellett az Ellenajánlatból azonnal és nyilvánvalóan kiderült, hogy az nem felel meg a törvényi feltételeknek, és alkalmatlan arra, hogy azt a miniszter – a koncessziós törvény 10/D. §-ának megfelelően – elfogadja; különösen az alábbiakra figyelemmel:
- (i) az Ellenajánlat kifejezetten rögzítette, hogy jogilag nem kötelező erejű, legfeljebb tárgyalási alapnak szánt, amelytől az ajánlattevő maga bármikor, jogi kötelezettségvállalás nélkül elállhat;
  - (ii) az Ellenajánlat a vállalt koncessziós díj mértékét a törvénnyel ellentétes módon korlátozta;
  - (iii) az Ellenajánlatban nem volt semmilyen számítás vagy minimális üzleti terv, így a miniszter felelősséggel nem is tudta megítélni, hogy van-e bármilyen reális alapja annak, hogy a vállalt koncessziós díjat az ajánlattevő teljesíteni tudja-e;
  - (iv) az Ellenajánlat szinte teljes egészében eshetőleges, nem kézzel fogható kijelentéseket rögzített, és egyáltalán nem tartalmazott semmilyen jogkövetkezményre (pl. kötbérre) vonatkozó vállalást arra az esetre, ha az ajánlattevő az amúgy is bizonytalan ígérvényeit megszegné;
  - (v) az Ellenajánlatból egyáltalán nem volt kideríthető az, hogy az ajánlattevő és annak tulajdonosa valóban átlátható szervezetnek minősül-e; ez pedig alapvető feltétele annak, hogy valaki a koncessziós törvény alapján ajánlatot tegyen;
  - (vi) az Ellenajánlat ajánlattevőjének személye is értelmezhetetlen volt.
43. A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy az Ellenajánlatot az ajánlattevő valójában kommunikációs célra szánta a közvélemény formálása szempontjából, miután tudomást szerzett a [REDACTED] ajánlatának elfogadásáról, nem pedig tényleges üzleti szándékát testesítette meg az. A Kormány által már elfogadott ajánlat ismeretében nyilván nem volt különösebben nehéz feladat az elfogadott ajánlatban rögzített, magasabb koncessziós díjat tartalmazó Ellenajánlatot benyújtani.

44. Ráadásul, az Ellenajánlatot az indítványozók úgy nyújtották be, hogy 2014 óta azt hangoztatják, hogy a dohányellátó jogellenes, szükségtelen, sérti a versenyt; ehhez képest az Ellenajánlat szerint mégis ők kívánták a feladatot ellátni. Az Ellenajánlatban semmiért felelősséget nem vállaltak, fenntartották a jogot, hogy a dohánykiskereskedelmi-ellátó bevezetését jogilag támadják, de azért kijelentették azt is, hogy nagyon szeretnék elnyerni a dohánykiskereskedelmi-ellátási feladatokat.
45. Ugyanakkor, éppen az a tény, hogy az indítványozó társaságok is benyújtottak – még ha elkésve is – Ellenajánlatot, kellő bizonyítékul szolgál arra, hogy a szabályok elvileg és gyakorlatilag is lehetővé tették minden, a törvényi rendelkezéseknek megfelelő szereplő számára a jogosultság elnyerését.
46. **Mindezek alapján látható, hogy a dohánykiskereskedelmi-ellátó kiválasztására vonatkozó eljárás és a dohánykiskereskedelmi-ellátásra vonatkozó koncessziós szerződés megkötése átlátható, diszkriminációmentes és jogszerű volt; az indítványozók e vonatkozásban tett állításai megalapozatlanok, illetve szándékosan félrevezetőek.**

#### II.4. A dohányellátó működése, jelene

47. Bár csak alig több, mint fél éve (2015. november 1-je óta) működik az Integrációs Törvénnyel bevezetett dohányellátó-rendszer, bátran kijelenthető, hogy egyrészt beváltotta a hozzá fűzött reményeket, másrészt igazolta, hogy az indítványozók különböző panaszai megalapozatlannak minősültek.
48. A dohányellátó versenysemlegesen kiszolgálja mind a nagykereskedőket, mind pedig a kiskereskedőket. A nagykereskedők érdemben csökkenthették költségeiket, miközben a munkavállalók jelentős részét egyrészt átvette a dohányellátó, másrészt – mivel a nagykereskedők továbbra is látogathatják kereskedelmi ajánlataikkal és a kiegészítő termékekkel a kiskereskedőket – továbbra is foglalkoztatják munkavállalók egy részét. Ugyancsak szükségük van továbbra is gépjárművekre (amelyekkel a trafikokat látogatják), vagy raktárakra, amelyekbe az áruikat Magyarországon betárolják. Mindössze egyetlen kereskedelmi rész-tevékenység (a kiskereskedők által befolyástól mentesen megrendelt áruk kiszállítása) került ki a nagykereskedők közvetlen irányítása alól, éppen azért, mert az áruk rendszertelen kiszolgálásával, visszatartásával tisztességtelen piaci magatartást valósítottak meg a velük szemben kiszolgáltató viszonyban lévő kiskereskedőkkel szemben.
49. **Mára már minden dohánytermék-nagykereskedő – ideértve az indítványozókat is – aktívan használja a központi dohányellátó rendszert, és a Kormánynak nincs tudomása semmilyen érdemi panaszról, visszaélésről a rendszerrel kapcsolatban – pedig rendszeres konzultációt folytat a nagykereskedelmi piac összes szereplőjével.** Azok a nagykereskedők, akik 2015. novemberében még vonakodva álltak be a rendszerbe, mára már úgy alakították folyamataikat, hogy az a dohányellátó rendszeréhez alkalmazkodik. Az eltelt időszak tapasztalata alapján kijelenthető, hogy a kiskereskedők, a dohányellátó és a nagykereskedők jelenleg is megfelelően működnek, a koncessziós rendszer alanyai és a piaci szereplők tevékenysége közti egyensúly létrejött, a szisztéma működőképes. **Következésképpen ennek megváltoztatása súlyos piaci zavarokhoz vezetne.**
50. Az Európai Bizottság – bár 2015. májusában kezdte meg vizsgálatait – mind a mai napig egyetlen kötelezettségzegési eljárást sem indított Magyarországgal szemben, hiszen világossá vált számára is, hogy sem diszkriminációra, sem a nagykereskedelem államosítására, vagy éppen a tulajdon elvonására nem került sor. **Várható, hogy az összes megindult ügyben még a kötelezettségzegési eljárások megindítása előtti szakaszban békés úton zárulnak az uniós vizsgálatok; a szükséges egyeztetési folyamatokat a Bizottsággal érdemben már le is zártuk,** az eljárás formális lezárása a közeljövőben várható.

\*\*

### III. Részletes indokolás

#### III.1. Tulajdonvédelemre történt hivatkozás

51. Az indítványozók arra hivatkoznak, hogy a dohányellátó bevezetése álláspontjuk szerint sérti az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot, mivel „elértékteleníti a vállalkozásaik magyarországi befektetéseit, valamint csorbítja vállalkozásaiknak a termékkészletük feletti rendelkezési jogát”.

\*

#### III.1.1. *A dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység nem minősül az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdonnak*

52. Bár – mint ezt a következő pontban hangsúlyozni fogjuk – az indítványozók felvetése azért is irreleváns, mivel a dohánytermék-nagykereskedelem sem jogi értelemben, sem érdemét tekintve nem került monopolizálásra, hivatkozunk az Abh1.-re, amely a dohány-kiskereskedelmi tevékenység kapcsán már kifejtette a [20] bekezdésében, hogy „*az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a panaszosok által kifejtett gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének az oltalma alatt. Önmagában az, hogy a panaszosok hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján – az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben – dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet folytattak, amelyből rendszeres jövedelemre tettek szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikk oltalma alatt állna.*”<sup>5</sup>

53. Álláspontunk szerint a fentiekkel egyezően **a dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység sem tekinthető az Alaptörvény XIII. cikke által védett tulajdonnak. Ebből következően pedig az indítványozók tulajdonjogának a sérelme nem is következhetett be.**

54. Az a tény, hogy az indítványozók, mint dohánytermék-nagykereskedők e tevékenységüket hosszabb ideje folytatták, és ennek keretében befektetéseket eszközöltek, még nem jelenti azt, hogy a gazdasági tevékenységük alkotmányjogi értelemben tulajdon tárgyát képezhetné.

\*

---

<sup>5</sup> Ezzel egyezően fejtette ki a 3024/2015. (II. 9.) AB határozat is a következőket: „[44] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint **önmagában a gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt.** Az a körülmény, hogy az indítványozó hosszabb időn keresztül kiterjedt tankönyvkiadói és forgalmazói tevékenységet folytatott, amelyből rendszeres bevételre, jövedelemre tett szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt állna. Ugyanígy az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülését, piaci értékállóságát sem.

[45] A vállalkozás árbevételének a támadott jogszabályi rendelkezések állítólagos hatásaként bekövetkezett csökkenése, vevőkörének csökkenése, szellemi termékeinek leértékelődése, a gazdálkodás felmerülő költségeinek megnövekedése semmiképp sem tekinthető a tulajdon elvonásának, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak. Megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására adott esetben nem került sor, így nem áll fenn az államnak az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kártalanítási kötelezettsége sem. A támadott rendelkezések nem vonják el az indítványozó javait, eszközei fölött fennálló tulajdonjogát, és vagyoni értékű jogtól sem fosztják meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak. {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat [24]}”

III.1.2. *A dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység a dohányellátó bevezetését követően is folytatható*

55. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy – amint azt fentebb kifejtettük – a **dohányellátó bevezetésével a dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység nem került monopolizálásra, e tevékenység továbbra is folytatható.** A dohányellátó bevezetése csupán annyiban módosította a dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység végzésének feltételeit, hogy az állam kizárólagos gazdálkodási körébe tartozó dohánytermék-kiskereskedelembe előírásra került, hogy a kiskereskedők csak a dohányellátótól szerezhetik be termékeiket. Ebből következik közvetve az is, hogy a Dohánytörvény hatálya alá tartozó kiskereskedelmi termékértékesítést a nagykereskedőknek a dohányellátón keresztül kell végezniük, a Dohánytörvény által biztosított – különösen a diszkriminációmentességre és tisztességes versenyre vonatkozó – garanciák mellett.
56. Ebből következően, **még ha dohánynagykereskedelmi tevékenység tulajdonnak is volna tekinthető, abban az esetben sem lenne megállapítható annak elvonása vagy sérelme; hiszen a dohánynagykereskedelmi tevékenység ténylegesen továbbra is folytatható.**

\*

III.1.3. *A dohányellátó bevezetése nem vonta el a beruházások, eszközök tulajdonjogát; a beruházások és eszközök értékállóságát pedig az Alaptörvény XIII. cikke nem védi*

57. Hivatkozunk az Abh1. [23] bekezdésére, amelyben a tisztelt Alkotmánybíróság kimondta, hogy „*az Alkotmánybíróság a jelen határozatával is megerősíti azt, hogy az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások/vállalkozók által a vállalkozási tevékenység végzéséhez szükséges és annak megkezdésekor eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát.*” A [24] bekezdés ezzel összefüggésben rögzítette azt is, hogy „*A támadott törvényi rendelkezések nem vonják el a panaszosok korábban eszközölt szükséges beruházásai, és a vállalkozási tevékenység érdekében beszerzett eszközei fölött fennálló tulajdonjogát, és – a fentebb már kifejtettek szerint – vagyoni értékű jogtól sem fosztják meg a panaszosokat. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak.*”
58. A fentiekhez hasonló módon, **a dohányellátó bevezetése sem vonta el az indítványozók korábban eszközölt beruházásai, illetve beszerzett eszközei felett fennálló tulajdonjogát (azokat az indítványozók változatlanul szabadon birtokolhatják, használhatják, hasznosíthatják, illetve azokról rendelkezhetnek – sőt ezen jogaikkal ténylegesen élnek is nap, mint nap, hiszen a korábban bérelt raktáraikban raktároznak, a korábban lízingelt autók egy részét használják stb.); az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való joguk ez okból sem sérült.**
59. Mindemellett a tisztelt Alkotmánybíróság a fentiekben egyértelműen megállapította, hogy **az Alaptörvény XIII. cikke nem garantálja az eszközölt beruházások és beszerzett eszközök piaci értékállóságát; így, még ha azok értéke esetlegesen csökkent is volna a dohányellátó bevezetésével, önmagában e tény nem jelentheti a tulajdonhoz való jog sérelmét.**
60. Megjegyezzük, hogy – amint arra az előzmények keretében is utaltunk – az indítványozók továbbra is látogathatják a kiskereskedőket a marketing tevékenységük értékesítése keretében, továbbra is fenn kell tartaniuk saját raktáraikat, illetve továbbra is gondoskodniuk kell szállítóeszközökről és ezt üzemeltető személyzetéről a dohányellátóhoz történő beszállítás érdekében. Ezzel kapcsolatban szükséges kiemelni továbbá, hogy a dohányterméket kiegészítő terméket (például cigarettahüvely, cigarettapapír, öngyújtó, stb.; lásd a Dohánytörvény 3. § 2. pontját) a dohánytermék-nagykereskedők változatlanul közvetlenül – a dohányellátó közreműködése nélkül – értékesíthetnek a kiskereskedők részére. Nem mellőzhető tény az sem,

hogy a nagykereskedők munkavállalóinak jelentős részét továbbfoglalkoztatták és eszközeik egy részét ellenérték fejében értékesíthették, hasznosíthatták a piacon. Fontos továbbá azt is figyelembe venni, hogy a dohányellátó bevezetésével a nagykereskedők költségei jelentősen csökkentek; például arra is tekintettel, hogy már nem szükséges az ország összes dohányboltját lefedő kiszállítási rendszert fenntartaniuk. **Ebből következően az indítványozók dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenységgel összefüggő beruházásai és eszközei ténylegesen sem értéktelenedhettek el.**

\*

#### III.1.4. *A dohánytermékekre vonatkozó rendelkezési jog nem sérült a dohányellátó bevezetésével*

61. Az indítványozók hivatkoznak arra is, hogy a dohányellátó bevezetésével sérült a dohánytermékek tulajdonlásából fakadó rendelkezési joguk is, mivel kizárólag a dohányellátónak értékesíthetik a saját tulajdonukban álló dohánytermékeket.
62. Ezzel összefüggésben hangsúlyozzuk, hogy a dohánykiskereskedelmi-ellátó egy logisztikai feladatokat ellátó köztes piaci szereplő a nagykereskedelem és a kiskereskedelem között, amelyet szerződés-kötelezettség terhel a kiskereskedők és a nagykereskedők irányába is. Ennek megfelelően a dohányellátó bevezetésével a nagykereskedők termékei változatlanul eljutnak a kiskereskedők felé; hiszen a dohányellátó éppen azt hivatott biztosítani, hogy a termékek értékesítése a tényleges kiskereskedői megrendelésekhez igazodjon (ne a nagykereskedők által egyoldalúan diktált feltételekhez).<sup>6</sup> A dohányellátó tehát pusztán egy közvetítő szerepet tölt be a nagykereskedők és a kiskereskedők közötti ügyletekben: a kiskereskedői megrendeléseknek megfelelően vásárolja meg a termékeket a nagykereskedőktől, és értékesíti azokat tovább a kiskereskedők részére. **Nem valós tehát az az állítás, hogy a nagykereskedők rendelkezési joga sérülne, hiszen a termékeik továbbra is értékesítésre kerülhetnek a kiskereskedők felé az aktuális piaci igényeknek megfelelően; pusztán a dohányellátó – mint logisztikai, technikai feladatokat végző és a tisztességes verseny garanciáját jelentő köztes piaci szereplő – került az értékesítési folyamatba beiktatásra.**
63. Felhívjuk mindemellett a figyelmet arra is, hogy a dohánytermék-nagykereskedőknek a dohánytermékekre vonatkozó rendelkezési joga arra tekintettel sem sérülhetett, hogy (i) a nagykereskedők a nem Magyarországon szabadforgalomba bocsátott dohánytermékeket továbbra is bárki számára – elvileg akár a dohánytermék-kiskereskedők számára is – értékesíthetik, továbbá (ii) a nagykereskedők a termékeiket változatlan módon értékesíthetik a nem a Dohánytörvény szerinti dohánytermék-kiskereskedők (pl. más dohánytermék-nagykereskedők, vagy éppen a Dohánytörvény hatálya alól kivett egységek) részére; mivel az Integrációs Törvény, illetve az általa módosított Dohánytörvény hatálya ezen ügyleteket nem érinti.

\*

#### III.1.5. *Az Emberi Jogok Európai Egyezménye („EJEE”) sérelmére történt hivatkozás*

64. Az indítványozók utalnak az Emberi Jogok Európai Bírósága által Vékony László ügyében – a dohánykiskereskedelem monopolizálása kapcsán – hozott ítéletre, amely az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének sérelmét állapította meg. Az indítványozók hivatkoznak arra, hogy álláspontjuk szerint a dohányellátó bevezetése kapcsán is hasonló ítéletet hozna a Emberi Jogok Európai Bírósága.

<sup>6</sup> A Dohánytörvény 15/B. § (5) bekezdése rögzíti, hogy „a dohány-kiskereskedelmi ellátó a tevékenysége során egyetlen dohányterméket sem részesíthet semmilyen megkülönböztetésben; a dohánytermék-kiskereskedő megrendelését nem bírálhatja felül, vagy helyettesítheti más dohánytermékkel. (...)”

65. Az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke [Tulajdon védelme] a következőket rögzíti:
- „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.  
Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnek ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”*
66. A fentiekkel kapcsolatban már kifejtettük, és fenntartjuk azon álláspontunkat, hogy a **dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység nem tekinthető védett tulajdon tárgyának**; és itt egyébként sincs szó a dohánytermék-nagykereskedelem monopolizálásáról.
67. Ettől függetlenül szükségesnek tartjuk rámutatni arra is, hogy a dohánykiskereskedelmi jogosultság kapcsán [redacted] ügyében hozott ítélet azon az alapon állapította meg a jogsértést, hogy [redacted] a Dohánytörvény hatálybalépésével kompenzáció nélkül elveszítette a dohánykiskereskedelmi engedélyét. **A jelen esetben ugyanakkor a helyzet ettől teljesen eltérő: a dohánytermék-nagykereskedők önmagából a dohányellátó bevezetéséből következően egyetlen engedélyüket sem veszítették el, és e tevékenységüket továbbra is érdemi korlátozás nélkül gyakorolhatják.** Mint az Integrációs Törvény indoklásából is kiderül, a nagykereskedők továbbra is maguk határozzák meg, hogy mely termékeket hozzák be Magyarországra, milyen formában, milyen áron. Maguk döntenek a kiskereskedők részére nyújtandó egyéb szabályozott kedvezmények (polcszerződés és annak feltételei) biztosításáról, szakmai célú kommunikációs anyagokról. Továbbra is ők igénylik az adójegyet a dohánytermékre, fizetik az adót, teljesítik az adatszolgáltatási kötelezettségeket – egyszerűen tevékenységük érdemi része változatlan maradt. Mivel azonban a dohánytermékek kiszállítását/biztosítását a nagykereskedők tisztességtelen piaci praktikákra használták, és így tartottak vissza árut egyes kiskereskedőktől, ezen lehetőséget elvette tőlük az Integrációs Törvény egy olyan eszközzel, amelyik valóban alkalmas a célzott hatás kiváltására.
68. Úgy látjuk egyébként, hogy **a dohányellátó bevezetése a fenti 1. cikk második bekezdése szerinti feltételeknek is megfelel, mivel az intézkedés szükséges volt ahhoz, hogy a dohánytermékek kereskedelmét a köz – a trafikrendszer fenntarthatósága, és ezáltal közvetetten a közegészség védelme (intézményvédelem) – érdekében szabályozza.** Amint azt a fentiekben már kifejtettük, korábban a nagykereskedők piaci magatartása – amellyel szemben a jogalkalmazói eszközök hatástalanok maradtak – a kiskereskedőket gyakorlatilag ellehetetlenítette. A nagykereskedők magatartása az állammal megkötött koncessziós szerződés megszegésére sarkallta a kiskereskedőket, hiszen minden nagykereskedő azt kívánta meg a kiskereskedőktől, hogy az ő termékével töltsék meg a trafikokat.<sup>7</sup> **Ha ennek a folyamatnak teret engedtünk volna és a dohányellátó nem kerül bevezetésre, az odáig vezetett volna, hogy egyre kevesebb trafik marad a piacon, amely ellátási gondokhoz, fogyasztói elégedetlenséghez, és a trafik-rendszer fenntarthatatlanságához vezetett volna. A trafik-rendszer összeomlása esetén pedig megghiúsult volna az a közérdekű cél, amelynek okán az bevezetésre került: a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorítása és a közegészség védelme.**

\*

<sup>7</sup> A kiskereskedők által megkötött koncessziós szerződés 18.) pontja rögzíti, hogy: „Felek megállapodnak, hogy amennyiben a Jogosult széles dohánytermék-választék biztosítását vállalta Pályázatában (vagy ezzel egyenértékű kötelezettségvállalást tett), ugyanakkor konkrét számszerű vállalást e vonatkozásban nem tett, úgy e vállalás akkor minősül megtartottnak, ha – amennyiben ilyen elérhető – legalább három különböző, magyarországi illetőségű dohánygyár és legalább három különböző, nem magyarországi illetőségű dohánygyár által gyártott dohánytermékek a Jogosult/Koncessziót gyakorló által üzemeltetett dohányboltban (annak polcán) legalább 10-10-10 %-os arányban megjelennek.”

### III.2. A vállalkozás szabadságának sérelmére történt hivatkozás

69. Az indítványozók arra is hivatkoznak, hogy a dohányellátó bevezetése sérti a dohánytermék-nagykereskedői vállalkozás szabadságát, veszélyezteti a tisztességes gazdasági versenyt és „munkahelyek százait” szünteti meg, ezért ellentétes az Alaptörvény M) cikkével és XII. cikk (1) bekezdésével.

\*

#### III.2.1. A dohánykiskereskedelmi-ellátás monopolizálásáról a jogalkotó szabadon dönthetett

70. Ismét hivatkozni kívánunk az Abh1.-re, annak is a [27] bekezdésére, amely a dohánykiskereskedelmi-tevékenység és a vállalkozáshoz való alapjog viszonyával összefüggésben kimondta a következőket:

*„Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényalkotó az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében kapott alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvényben, az Nvtv.-ben – az Alaptörvény rendelkezéseivel, így különösen a 38. cikk (1) bekezdésében foglalt célokkal összhangban – szabadon dönthet arról, hogy mely tevékenységeket sorol az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé. A vizsgált esetben az általános népegészségügyi szempontok, a fiatalok egészségének a megóvása olyan kiemelten fontos közérdek, ami megfelel az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében szereplő „közérdek szolgáltatának”, az Alaptörvény által elismert célnak. Mivel az Nvtv. támadott rendelkezése az Alaptörvény által elismert és védett célt szolgál, a törvényalkotó panaszosok által kifogásolt eljárása (a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységnek az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé való besorolása) nem tekinthető önkényesnek. Az Alaptörvény Alapvetés részében található M) cikk (1) bekezdése alapvető szinten rögzíti azt, hogy Magyarország gazdasága az értéktérítő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapvető erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot. Az Alkotmánybíróság szerint azzal, hogy a törvényalkotó a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységet az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglalt cél elérése érdekében az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe emelte, nem sérül az említett alkotmányos alapvető.”*

71. A fentiekkel tehát a tisztelt Alkotmánybíróság megállapította, hogy a dohány-kiskereskedelem monopolizálása (az ún. trafik-rendszer bevezetése) nem sértette a vállalkozáshoz való alapjogot, mivel az általános népegészségügyi szempontokra, illetve a fiatalok egészségének a megóvására tekintettel a jogalkotó szabadon dönthetett e tevékenység állami monopólium alá vonásáról.
72. **A dohányellátó bevezetésével nem más történt, mint a 2013-ban már bevezetett trafik-rendszer fenntarthatóságának, működésének biztosítása jogalkotói eszközökkel.** Amint arra az előzmények keretében már utaltunk, a dohánytermék-nagykereskedők a kiskereskedőkkel szemben folyamatos visszaélésszerű „erő-politikát” folytattak. E nagykereskedői piaci magatartás megakadályozása rendes jogorvoslatok (a GVH eljárása) útján nem volt lehetséges; ezért szükségsszerűvé vált a jogalkotói beavatkozás az érintett jogviszonyokba. (E jogalkotói beavatkozás mértéke a minimálisan szükséges és arányos szinten maradt, erre később részletesebben is kitérünk.) **A dohányellátó bevezetése tehát a közegészségvédelmi – azaz közérdekű – célból korábban bevezetett trafik rendszer fenntarthatóságát biztosította, ebből következően pedig a dohányellátó bevezetésének közvetett célja szintén a közegészség javítása és a fiatalok egészségének a megóvása. Ennek megfelelően a jogalkotó a dohánykiskereskedelmi-ellátási tevékenység állami monopólium alá vonásáról szintén szabadon dönthetett.**

73. Hangsúlyozni kívánjuk ugyanakkor, hogy a dohányellátó a már 2013. óta állami monopólium keretében működő dohány-kiskereskedelmi piac szereplője lett,<sup>8</sup> vagyis a jogalkotó a dohányellátó bevezetésével valójában nem is egy új monopóliumon teremtett, hanem csupán a már korábban is állami monopóliumként működő dohánytermék-kiskereskedelem termék-beszerezését foglalta törvény által szabályozott keretek közé.

\*

III.2.2. *A vállalkozáshoz való jog egyébként sem sérül; a dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység a dohányellátó bevezetését követően is folytatható*

74. Látható a fent már leírtakból, hogy a dohánykiskereskedelmi-ellátó bevezetése a dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenységet nem monopolizálta, az továbbra is folytatható. A dohánykiskereskedelmi-ellátó kizárólag a dohány-kiskereskedők dohánytermékkel való ellátását, az ő általuk történő dohánytermék-beszerezést végzi állami monopólium gyakorlása keretében, a dohány-kiskereskedelem szereplőjeként.
75. Hangsúlyozzuk, hogy a dohánytermék-nagykereskedők az Integrációs Törvény alapján egyáltalán nincsenek elzárva a dohánytermék-kiskereskedőktől. A dohánytermék-nagykereskedők továbbra is végezhetik a promóciós tevékenységet közvetlenül a dohánytermék-kiskereskedőknél és segíthetik őket a megrendelések dohányellátóhoz történő megtételében.<sup>9</sup> Annál is inkább, mivel e promóciós tevékenységeket a dohány-kiskereskedelmi ellátó ugyanakkor nem végezheti, mivel a Dohánytörvény kifejezett rendelkezéseket tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a dohány-kiskereskedelmi ellátó versenysemlegesen köteles eljárni, és a dohánytermékek között semmiféle megkülönböztetést nem tehet.<sup>10</sup> Mindemellett, a dohányellátó bevezetését követően továbbra is a nagykereskedők döntenek a termékek áráról, valamint arról, hogy egyáltalán milyen termékeket hoznak Magyarországra, hol raktározzák őket, illetve más nagykereskedőkkel milyen együttműködést folytatnak. A fent hivatkozott lehetőségen túl a törvény kifejezetten megteremti – igaz szabályozott keretek között – az ún. polcszerződés megkötésének lehetőségét is, amely éppen arról szól, hogy partneri viszonyban,

<sup>8</sup> Az Integrációs Törvény általános indokolása rögzíti, hogy „(...) [e]nnek megfelelően, az elmúlt időszak tapasztalatai alapján egyes nemkívánatos piaci jelenségek miatt szükséges a dohánytermék-kiskereskedők beszerzési tevékenységét - amely a kiskereskedelmi tevékenységük része ugyan, de amelyet a dohánytermék-nagykereskedők által alkalmazott kereskedelmi kényszerítő eszközök miatt nem tudnak befolyástól mentesen, valóban a piaci és a fogyasztói érdekeknek megfelelően gyakorolni - szabályozott keretek közé szorítani. A dohánytermék-nagykereskedők káros piaci magatartásainak a törvény akként szab gátat, hogy - a dohánytermékek nagykereskedelmi rendszerét nem érintve, kizárólag a monopolizált dohány-kiskereskedelmi rendszer szabályozásának eszközeivel - megszünteti a kiskereskedők közvetlen kitétségét a dohánytermék-nagykereskedők irányába. (...)”

Az Integrációs Törvény 1. §-ához fűzött részletes indokolás kimondja, hogy „[a] törvény egyértelműsíti, hogy a dohánytermék-kiskereskedelem szabályozása körében az állam jogosult annak meghatározására, hogy a koncessziós kiskereskedők milyen módon szerzik be a dohányterméket. Ez a szabályozás kifejezetten **nem eredményezi a dohánytermék-nagykereskedelem monopolizálását; a nagykereskedők** (gyártók, importőrök, jövedéki engedélyes kereskedők) **továbbra is végezhetik azon alapvető tevékenységüket, melynek célja a dohánytermékek hazai szabadforgalomba bocsátása.**”

A Dohánytörvény 3. § 12. pontja szerint a „dohánykiskereskedelem-ellátás: a dohánytermékek kiskereskedelme körében a dohány-kiskereskedelmi ellátó által végzett gazdasági (szervező) tevékenység, melynek keretében a tevékenység folytatója a dohánytermékeket - a dohánytermék-kiskereskedők folyamatos igénye, megrendelése, illetve az ellátás biztonsága megszervezésének szempontjaira figyelemmel - a dohánytermék-nagykereskedőktől megvásárolja (beszerzi), készleten tartja és raktározza, a dohánytermék-kiskereskedőknek értékesíti és részükre kiszállítja, valamint jogszabályban meghatározott feladatokat lát el.”

A Dohánytörvény 3. § 10. pontja szerinti definíció is rögzíti, hogy „(...) a dohány-kiskereskedelmi ellátó e törvény alkalmazásában a dohánykiskereskedelem-ellátási feladatainak ellátása során **akkor sem minősül dohánytermék-nagykereskedőnek**, ha egyébként azok bármelyikének tevékenységéhez szükséges vámhatósági engedéllyel is rendelkezik”.

<sup>9</sup> A Dohánytörvény 2015. november 1. napjától hatályos 15. § (2) bekezdése rögzíti: „a dohánytermék-nagykereskedők az általuk forgalmazott termékek megrendelésére (megvásárlására) vonatkozó felhívással a dohánytermék-kiskereskedőket közvetlenül is megkereshetik, a dohánytermékek megrendelésére vonatkozó nyilatkozatok megtételében közreműködhetnek, azonban a dohánytermékek megrendelésére vonatkozó nyilatkozatokat csak a dohánytermék-kiskereskedő és kizárólag közvetlenül a dohány-kiskereskedelmi ellátó felé jogosult megtenni. A dohánytermék-nagykereskedő, vagy az általa kijelölt személy részére e bekezdés szerinti nyilatkozatok megtételére meghatalmazás nem adható.” (általunk kiemelt)

<sup>10</sup> Lásd a Dohánytörvény 2015. november 1. napjától hatályos 15/A. § (1) bekezdését és 15/B. § (5) bekezdését.



kölcsönös előnyök mellett külön marketing-típusú szerződést is köthetnek a dohánytermék-nagykereskedők a dohánytermék-kiskereskedőkkel (Dohánytörvény, 15/D. § (2) bekezdés). Nem szabad elfelejteni azt sem, hogy a dohányterméket kiegészítő terméket (például cigarettahüvely, cigarettapapír, öngyújtó, stb.; lásd a Dohánytörvény 3. § 2. pontját) a dohánytermék-nagykereskedők változatlanul közvetlenül – a dohányellátó közreműködése nélkül – értékesíthetnek a kiskereskedők felé. **A dohánytermék-nagykereskedői tevékenységet a dohányellátó bevezetése tehát egyáltalán nem lehetetlenítette el, pusztán a kiskereskedelmi értékesítés feltételeit szabta meg a trafik-rendszer fenntarthatósága céljából. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy a dohánytermék-nagykereskedők ma is működnek a piacon.**

76. Ehelyütt is hivatkozni kívánunk az Abh1.-re, amely [28] bekezdésében – utalva más korábbi alkotmánybíróági határozatokra is – rögzítette, hogy **„a vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne.”**
77. Az Abh1. a [29] bekezdésében kimondta továbbá, hogy a dohánykiskereskedelem monopolizálása nem vonta el teljes egészében, határozatlan időtartamra a vállalkozási (dohánytermék-kiskereskedelmi) tevékenység folytatásának a lehetőségét; mivel nincs senki elzárva attól, hogy eredményes pályázat esetén – a törvény rendelkezéseinek megfelelően ezt a vállalkozási tevékenységet gyakorolja. Álláspontunk szerint a fenti feltételek a dohányellátó bevezetése kapcsán megállapíthatók: **a dohánytermék-nagykereskedők e tevékenységüket a dohányellátó bevezetését követően is folytathatják.**
78. Hivatkozunk a 3024/2015. (II.9.) AB határozatra is, amely kimondta, hogy *„Az Alkotmánybíróság irányadó 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 alanyi 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 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [153]–[154]}. (...) Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta {71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat [40]}. {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, [28]–[29]}”*
79. Megjegyezzük, hogy a dohányellátó bevezetése nemcsak hogy nem lehetetleníti el a nagykereskedői tevékenységet, hanem kifejezetten könnyebbé teszi a piacra lépést a nagykereskedők számára a magyar dohánypiacon. A dohányellátó bevezetését megelőzően ugyanis (az elmúlt, legalább tíz éves időszakban) az volt a jellemző Magyarországon, hogy a dohánykereskedelmi társaságok saját értékesítési hálózatot állítottak fel, és csak a saját termékeiket árusították. Azaz, korábban csak úgy lehetett gyakorlatilag a magyar dohánypiacon belépni, ha a termékek értékesítésére – mind a korábbi 40.000 értékesítési pontra kiterjedően – komplett hálózatot épített ki az új piaci szereplő, méghozzá már a piacra lépés napjával kezdődően. Több megyében elhelyezett raktár, százas nagyságrendű terítőautó, és számos adminisztratív feladat „várta” a piacra belépni szándékozókat. Már az a tény, hogy az értékesítési helyek száma jelentősen lecsökkent a dohány-kiskereskedelmi monopólium bevezetésével, azonnali és jelentős mértékű piacra lépési könnyítést jelentett. Az Integrációs Törvény tovább könnyíti a piacra lépés lehetőségét, hiszen nem kell komplett logisztikai rendszert kiépíteni: elég a készletet beszállítani a dohány-kiskereskedelmi ellátóhoz, valamint

néhány kereskedelmi képviselőt alkalmazni, akik végiglátogatják a dohányboltokat és meggyőzik a dohánytermék-kiskereskedőket a saját (új) termékeik kapcsán arról, hogy érdemes azokat megrendelni - a többit köteles elvégezni a versenysemleges (mindenki termékét egyaránt kiszállító) dohány-kiskereskedelmi ellátó.

80. **Mindezek alapján látható, hogy az indítványozók (dohánytermék-nagykereskedők) vállalkozáshoz való joga azon okoknál fogva sem sérült, hogy**

- (i) **a nagykereskedelmi tevékenységüket ténylegesen folytathatják a dohányellátó bevezetését követően is (sőt, a piacon a dohánytermék-nagykereskedővé válás még egyszerűbbé is vált), így pedig a vállalkozáshoz való joguk valójában nem is került korlátozás alá; illetve**
- (ii) **a vállalkozáshoz való jog egyébként nem jelenti azt, hogy a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne, így a dohányellátó bevezetése – mint a dohánytermék kiskereskedők általi beszerzésének folyamatára vonatkozó szabály – nem tekinthető a nagykereskedők vállalkozáshoz való joga korlátozásának.**

\*

III.2.3. *A dohányellátó bevezetése éppen a tisztességes versenyt és a diszkriminációmentességet biztosítja*

81. Az indítványozók hivatkoznak arra is, hogy a dohányellátó bevezetése veszélyezteti a tisztességes gazdasági versenyt.

82. Ennek kapcsán elsőként felhívjuk a figyelmet arra, hogy a 3024/2015. (II. 9.) AB határozat [31] bekezdése kimondja, hogy „Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már megállapította, hogy az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak, a felhívott alaptörvényi szakasz címzettje nem az indítványozó, közvetlenül nem biztosít a számára jogot, ezért alkotmányjogi panaszt sem lehet közvetlenül erre az alaptörvényi rendelkezésre alapítani {3267/2014. (XI. 4.) AB végzés [13]}.”

83. **Mindezek alapján az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésére alapított indítvány tekintetében az alkotmányjogi panasz visszautasításának van helye.**

84. Ettől függetlenül álláspontunk szerint megállapítható, hogy **a dohányellátó, és a működésével összefüggésben a Dohánytörvényben biztosított garanciák éppen a tisztességes versenyt és a diszkriminációmentességet biztosítják.** Ilyen garanciák különösen – de nem kizárólag – a következők: (i) a dohányellátót terhelő szerződéskötési kötelezettség mind a kiskereskedők, mind a nagykereskedők felé, (ii) az ellátás folyamatos biztosítása érdekében készletezési kötelezettség, valamint ún. „cash and carry” raktárak üzemeltetése, ahonnan a dohánytermék bármikor elvihető, (iii) a Dohánytörvény azon előírása (15/B. § (5) bek.) miszerint a dohányellátó egyetlen dohányterméket sem részesíthet megkülönböztetésben, és a dohánytermék-kiskereskedő megrendelését nem bírálhatja felül vagy helyettesítheti más dohánytermékkel, (iv) online megrendelési rendszer és ügyfélszolgálat üzemeltetése, (v) általános szerződési feltételek alkalmazása mind a kiskereskedelmi, mind a nagykereskedelmi piaci szereplők vonatkozásában. Mindemellett a dohányellátóval létrejött koncessziós szerződés 34.) b.) pontja a versenysemlegesség biztosítására vonatkozó kötelezettség megszegését felmondási okként rögzíti.

85. Az indítványozók azt is sérelmezik, hogy a dohányellátó részére a Dohánytörvényben meghatározott mértékben van árrés biztosítva. Álláspontunk szerint **a dohányellátó működése a fent leírtak szerint közérdek, amelyre tekintettel szükséges, hogy a költségeit is figyelembe vevő (azokat fedező), illetve a biztonságos működését lehetővé tevő árrés kerüljön részére a Dohánytörvényben biztosításra.** A dohányellátó működési nehézségei, anyagi ellehetetlenülése a teljes dohánypiac és a közegészségügyi szempontokból létrehozott

trafik-rendszer összeomlásához vezethetne; így a dohányellátó részére szükséges források biztosítása kiemelt fontosságú.

\*

#### III.2.4. A dohányellátó bevezetése nem sérti az értékteremtő munka védelmének elvét

86. Az indítványozók az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben hivatkoznak arra, hogy a dohányellátó bevezetéséből következően a nagykereskedők munkavállalóinak „tömegei kerülnek utcára”.
87. Utalunk arra, hogy a 3024/2015. (II. 9.) AB határozat [29] bekezdése kimondja, hogy **az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése alapjogot nem határoz meg, arra tehát alkotmányjogi panaszt alapozni nem lehet**; ugyanakkor az itt rögzített alkotmányos alapelv erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot, ezért az M) cikk (1) bekezdése alapján támadott rendelkezések alkotmányosságát az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal összefüggésben kell elbírálni. **Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozás szabadságának sérelme pedig – ahogyan azt a jelen beadványunkban részletesen bemutattuk – nem következett be a dohányellátó bevezetésével.**
88. A fentiekől függetlenül pedig megállapítható, ahogyan arra már hivatkoztunk is, hogy a nagykereskedők korábbi munkavállalóinak jelentős részét jelenleg is hasonló feladatra alkalmazzák, illetve – mivel a nagykereskedők továbbra is látogathatják kereskedelmi ajánlataikkal a kiskereskedőket, illetve közvetlenül értékesíthetnek dohánytermék-kiegészítő terméket is – a nagykereskedők továbbra is saját maguk foglalkoztatják munkavállalóik egy részét. Ebből következően **tényszerűen nem is valós az az állítás, hogy a dohányellátó bevezetésével munkavállalók tömegei kerültek volna utcára** – egész egyszerűen az élet azóta cáfolta is ezt a feltételezést (riogatást).

\*

#### III.2.5. Az EUMSZ megsértésére történt hivatkozások

89. Az előzmények keretében már hivatkoztunk arra is, hogy az indítványozók az Európai Bizottság előtt is támadták a dohányellátó bevezetését. Az Európai Bizottság előtt folyamatban levő eljárások keretében az indítványozók természetesen szintén hivatkoztak az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés („EUMSZ”) 34. cikkére és az Európai Bíróság C-456/10 sz. ügyben hozott határozatára (a továbbiakban: „ANETT-ügy”), valamint az EUMSZ 106. cikkének (1) bekezdésével együtt alkalmazott 102. cikk megsértésére is. Mivel az indítványozók e hivatkozásaikat az alkotmányjogi panaszukban is rögzítették, röviden ehelyütt is reflektálunk ezen állításaikra.
90. Elsőként felhívjuk a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság több határozatban rámutatott, hogy az Európai Unió jogrendszere nemzetközi jogi eredete ellenére önálló jogrendszer, amelyben az Alkotmánybíróság az ún. eredeti jogot, azaz „szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (1053/E/2005. AB határozat, ABH, 2006, 1824, 1828.), és ezek a „szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.; 32/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 325, 334.]. Az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdése az előző Alkotmány 7. § (1) bekezdése szabályaival azonosan rendelkezik abból a szempontból, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét illetően a közösségi jog nemzetközi szerződésnek minősül-e.

91. Az ismertetett gyakorlat alapján az EUMSZ az Alkotmánybíróság hatásköre szempontjából **nem minősül nemzetközi szerződésnek. Ezért az indítvány elbírálása ebben a részében nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az EUMSZ rendelkezésével kapcsolatban az indítványozó által hivatkozottak nem értékelhető körülmények {3111/2015. (VI. 23.) AB határozat, Indokolás [41-45.]}**.
92. A fentiektől függetlenül az alábbiakban röviden kifejtjük azt, hogy az indítványozóknak az EUMSZ egyes rendelkezéseinek megsértésére történt hivatkozásai érdemben is megalapozatlanok.
- (i) *Az EUMSZ 34. cikke és az ANETT-ügy*
93. Álláspontunk szerint a dohányellátó bevezetése nem ellentétes az EUMSZ egyetlen cikkével, így a 34-36. cikkben lefektetett, az áruk szabad mozgásának biztosítását célzó elvvel, illetve az Európai Bíróság releváns joggyakorlatával sem.
94. Az EUMSZ 34. cikke értelmében a tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés. Nem vitás ugyanakkor: az Integrációs Törvénnyel módosított Dohánytörvény legfeljebb az értékesítés módját korlátozó szabályrendszer, és valamennyi – akár a tagállamokból, akár Magyarországról származó – dohánytermékekre egyaránt és megkülönböztetés nélkül vonatkozik.
95. Mindemellett, az áruk szabad áramlásának szabályát (az EUMSZ 34. cikke szerint) a módosított Dohánytörvény kapcsán azért sem lehet vizsgálni, mivel a dohány-kiskereskedelmi ellátóra vonatkozó rendelkezések kizárólag **a már meglévő állami dohány-kiskereskedelmi monopólium fennállására, illetve működésére vonatkozó szabálynak minősülnek.** A fenti alapelvet az Európai Unió Bírósága ún. *Franzén-ügyben* mondta ki, mely rögzítette: **a monopólium fennállására és működésére vonatkozó alapvető szabályokat az EUMSZ 37. cikke alapján (az áruk szabad áramlására vonatkozó szabályokhoz képest „enyhébb” szabályok szerint) kell megítélni.**<sup>11</sup> Ameddig egy nemzeti szabály ezen belül marad, addig nem az áruk szabad áramlására vonatkozó szabályok (EUMSZ 34. cikk), hanem az EUMSZ 37. cikke – azaz a monopóliumokra vonatkozó általános követelmények – alapján kell vizsgálni azok megfelelőségét. **A Dohánytörvényben lefektetett szabályok pedig az EUMSZ 37. cikke rendelkezéseinek maradéktalanul megfelelnek.**
96. Az indítványozók által hivatkozott ANETT-ügy a módosított Dohánytörvény vonatkozásában nem bír relevanciával. Miközben az ANETT-ügy lényege abban foglalható össze, hogy Spanyolországban a dohánytermék-kiskereskedők (trafikosok) maguk közvetlenül nem rendelhetek dohányárut más tagállamból (csak a központi nagykereskedőn keresztül), és ezt az Európai Bíróság az EUMSZ 34. cikkébe ütközőnek minősítette; addig **a módosított Dohánytörvény egyáltalán nem tiltja meg Magyarországon azt, hogy a trafikosok más tagállamból közvetlenül maguk szerezzenek be dohányárut.** Miként azt fentebb részletesen is kifejtettük: a módosított Dohánytörvény kifejezetten kiveszi a más tagállamban szabadforgalomba bocsátott termékek beszerzésének lehetőségét a törvény hatálya alól: azaz – szemben az ANETT-ügyben megfogalmazottakkal – a módosított Dohánytörvény kifejezetten megengedi azt, hogy a magyarországi trafikos a más tagállamban már szabadforgalomba bocsátott dohányterméket maga beszeresse, és ebben az esetben ne közvetlenül a dohányellátóval, hanem például a másik tagállam nagykereskedőjével, vagy trafikosával kössön szerződést az áru beszerzése vonatkozásában (lásd a módosított Dohánytörvény 2. § (3) bekezdését, valamint annak 15. § (1) bekezdését is). **Ezáltal pedig kifejezetten biztosított a módosított Dohánytörvénnyel az áruk szabad áramlása a dohánytermékek vonatkozásában – már amennyire ezt egyébként az egyéb uniós szabályok, különösen a TPD rendelkezései lehetővé teszik.**

<sup>11</sup> Lásd: a C-189/95. sz. ügy ítéletének 35. pontját.

97. A rend kedvéért hozzá kell tenni mindehhez: **ma már az Európai Unió területén – figyelemmel a dohánytermékekre vonatkozó szigorú szabályozásra, amelyektől ráadásul a tagállamok el is térhetnek (szigorúbb szabályokat alkalmazva) – egyébként sem lehet a dohánytermékek korlátozásmentes szabad áramlásáról beszélni; s a tagállami szabályokat erre is figyelemmel kell értékelni.**<sup>12</sup> Miközben teljesen természetes, hogy a „hétköznapi kereskedelmi forgalomban” az áruk szabad áramlása jól működik, éppen az uniós szabályozásnak köszönhetően ez egyre kevésbé igaz a jövedéki termékekre. Szemben egy egyszerű élelmiszeripari termékkel (pl. egy csomag keksszel), amelyet – ha az egyik tagállamban előállították, és csomagolását megfelelően feliratozták, akkor – bárhol el lehet adni az Európai Unió területén, a dohánytermékekre ez nem igaz: egy adott tagállamban csak az adott nemzeti felirattal ellátott, legtöbbször a megfelelő adóbélyeggel felszerelt terméket lehet tömegével értékesíteni.
98. Meg kívánjuk jegyezni ugyanakkor: a módosított Dohánytörvény egyáltalán nem korlátozza a nagykereskedőket abban, hogy korábbi tevékenységüket – mellyel maguk határozták meg, hogy mely termékeket hozzák be Magyarországra, illetve helyezik azt szabadforgalomba, továbbá a termékeik értékesítését előmozdítsák – maradéktalanul folytassák. E feladatokat a dohányellátó nemcsak nem veszi, nem is veheti át a hatályos szabályozás szerint.
99. Hozzá kell tenni továbbá a fentiekhez azt is – az Európai Bizottság belső piacért felelős igazgatósága (DG GROW) bár EU Pilot eljárást indított a törvény rendszerére vonatkozóan, az – az eddig rendelkezésre álló információk alapján – előreláthatólag megállapítás nélkül fog zárulni, és még csak kötelezettségzegési szakaszba sem lép. Az ugyanakkor tény, hogy a több mint háromnegyed éve előadott magyar álláspont kapcsán még csak kérdés sem érkezett vissza, és a személyes egyeztetések is arról árulkodnak, hogy a Bizottság munkatársai is az uniós jogszabályokkal összeegyeztethetőnek tekintik az Integrációs Törvény által bevezetett rendszert.
- (ii) *Az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésével együtt alkalmazott 102. cikk*
100. Az indítványozók hivatkoznak arra, hogy a dohányellátó bevezetése az EUMSZ 106. cikkének (1) bekezdésébe ütköző helyzetet teremt, mivel ez „a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát tartalmazó, az EUMSZ 102. cikkében foglalt rendelkezés hatásos alkalmazásának lehetőségét ássa alá”.
101. Álláspontunk szerint a dohánykiskereskedelmi-ellátó az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti jövedelemtermelő monopóliumnak minősül.
102. Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy *„Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”*
103. Ebből következően pedig az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésének, illetve ezzel összefüggésben a 102. cikknek az alkalmazása nem lehetséges, mivel e rendelkezések alkalmazása a dohánykiskereskedelmi-ellátó sajátos feladatainak ellátását jogilag és ténylegesen is akadályozná.

<sup>12</sup> A dohányárúk szabad áramlásának *de facto* korlátja például, hogy TPD irányelv 8. cikkének (1) bekezdése kimondja: a dohánytermék minden csomagolási egységén és minden gyűjtőcsomagon az egészségvédő figyelmeztetésnek annak a tagállamnak a hivatalos nyelvén vagy nyelvein kell szerepelnie, amelyben a terméket forgalomba hozzák (ráadásul eltávolíthatatlan csomagolási elemmel). Emellett a TPD a tagállamok számára lehetővé teszi a tagállamonként eltérő adójegy alkalmazását is a dohánytermékeken. A dohánytermék-kiskereskedő márpedig a más tagállamból beszerzett dohánytermékeket átcikézni, illetve adójeggyel ellátni egymaga – bejegyzett kereskedői engedély, illetve egyéb további feltételek hiányában – minden bizonnyal egyetlen tagállamban sem jogosult. A TPD 18. cikke pedig lehetővé teszi azt, hogy a tagállamok megtiltsák a dohánytermékek határokon átnyúló távértékesítését. Nincs még egy olyan jogszabályhely, ami ennél jobban mutatja, hogy az Európai Unió maga is elismeri a dohánytermék szabad áramlásának korlátozottságát, illetve korlátozhatóságát.

104. Mindemellett, az EUMSZ 102. cikke kapcsán megjegyzendő, hogy a dohányellátó legfeljebb a magyar dohánykiskereskedelmi-ellátás piacán lehet erőfölényben (sőt, e piacon 100%-os piaci részesedéssel, monopóliummal rendelkezik). **A dohánykiskereskedelmi-ellátó a dohánytermék-nagykereskedelmi piacnak nem szereplője, tehát e piac vonatkozásában erőfölénye nem is lehet.** (Sőt, valójában a dohányellátási feladatokat ellátó Országos Dohányboltellátó Kft. („*ODBE*”) tulajdonosai sincsenek erőfölényben a dohánytermék-nagykereskedelmi piacon.)
105. **Pusztán az erőfölény fennállása a belső piacon egyébként önmagában nem is jelent jogsértést a 106. cikk (1) bekezdésével együtt alkalmazandó 102. cikk alapján.**
106. Konkrét erőfölénnyel visszaélés hiányában, a 106. cikk (1) bekezdésével együtt alkalmazandó 102. cikk alapján jogsértés csak akkor lenne megállapítható, ha a tagállami intézkedés közvetlenül és mindenképp (elkerülhetetlenül) erőfölénnyel visszaéléshez vezet. A dohányellátó bevezetésére irányuló intézkedés esetében e feltétel nem áll fenn.
107. Egyébként, az erőfölénnyel visszaélésnek – ha egyáltalán ilyen fennállna – a 102. cikk értelmében hatással kell lennie a tagállamok közötti kereskedelemre is. A dohányellátó bevezetése, illetve az Integrációs Törvény objektív okból nem lehet hatással a tagállamok közötti kereskedelemre, mivel azok hatálya nem terjed ki ezen ügyletekre.
108. Külön is rögzítjük, hogy a 102. cikkben kifejezetten nevesített erőfölénnyel való visszaélesi esetek sem állnak fenn a dohányellátó esetében.
109. **A fentiek alapján tehát az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésével együtt alkalmazandó 102. cikk megsértése a dohányellátó bevezetése vonatkozásában nem áll fenn.**
110. Ezen felvetés kapcsán is meg kívánjuk jegezni, hogy Magyarország és az Európai Bizottság Versenypolitikai Főigazgatósága (DG COMP) egyeztetéseket folytattak az indítványozók felvetései kapcsán, és az ügy – minden bizonnyal – szintén kötelezettségszegési eljárás megindulása nélkül zárul. A magyar fél álláspontját azóta a tények is igazolták, hiszen a közel fél éve működő rendszerben semmilyen versenyjogi visszaélés nem volt tapasztalható, de még csak annak gyanúja sem merült fel, pedig az indítványozók folyamatosan figyelik a piacot.

\*

### III.3. A dohányellátó bevezetése szükséges és arányos intézkedés volt, így az alapjogok korlátozása feltételeinek is megfelelt

111. A fentiekben leírtakkal bemutattuk, hogy a dohányellátó bevezetése az indítványozók álláspontjával ellentétben nem ütközik sem a tulajdonhoz való jogba, sem pedig a vállalkozáshoz való jogba; így **alapjog korlátozás nem történt.**
112. Mint azt szintén kifejtettük, a dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység a dohányellátó bevezetésével nem került érdemben korlátozásra; csupán a kiskereskedelem felé történő értékesítés folyamatába került beiktatásra egy új – logisztikai feladatokat ellátó – köztes piaci szereplő, a közegészségügyi megfontolásból korábban létrehozott dohánykiskereskedelmi rendszer fenntarthatósága érdekében. **A dohánytermék-nagykereskedelmi tevékenység tehát ma is folytatható; az indítványozók maguk is folytatják e tevékenységet.**
113. **Arra az esetre, ha a tisztelt Alkotmánybíróság a dohányellátó bevezetését – az indítványozók álláspontjával egyezően – mégis alapjog korlátozásának tekintené, az alábbiakat kívánjuk előadni.**
114. Ahogyan a tisztelt Alkotmánybíróság az Abh1. [30] bekezdésében kifejtette, azt szükséges megvizsgálni, hogy az alapjog gyakorlását korlátozó törvényi rendelkezések megfelelnek-e az

Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdésében foglalt, az alapjogok alkotmányos korlátozásának feltételeit rögzítő alaptörvényi rendelkezéseknek.

115. Az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy „*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.*”
116. Az Abh1. [30] bekezdése a **dohánykiskereskedelem monopolizálása** vonatkozásában megállapította, hogy a törvényalkotó célja az volt, hogy visszaszorítsa a fiatalok dohányzását, amely cél összhangban áll az Alaptörvény
- (i) **XX. cikkének (1) bekezdésében rögzített testi és lelki egészséghez való joggal,**
  - (ii) **a XV. cikkének (5) bekezdésében rögzített családok, gyermekek, nők, idősek és a fogyatékkal élők védelmének alapelveivel, valamint**
  - (iii) **a XVI. cikkének (1) bekezdésében rögzített gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez, valamint szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával.**
117. A tisztelt Alkotmánybíróság az Abh1. [30]-[31] bekezdéseiben kimondta továbbá, hogy:

*„A dohánytermékek olyan piaci áruk, amelyeknek az egészségre gyakorolt káros hatása közismert. A dohányzás fiatalok körében történő visszaszorítása és ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép-illetve hosszútávon történő javítása nem csak a trafiktörvény szabályozásban megjelenő kiemelt közegészségügyi cél, de a fent említett alapjogok védelmét szolgáló alkotmányos (köz)érdek is. A törvényalkotó – az Alaptörvény keretei között – szabadon mérlegelheti azt, hogy az alapjogok védelme és az ezt szolgáló objektív intézményvédelmi kötelezettségének a teljesítése körében milyen preventív, a kockázatokat minimalizáló törvényi szabályozás kialakításával kívánja biztosítani a gyermekek és a fiatalok egészségének védelmét. (...) Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében valamint XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjogok, továbbá az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében foglalt, az államot terhelő alkotmányos kötelezettség teljesítése megfelelő súlyú alkotmányos indokát adják a vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának, ezért az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt, az alapjogi korlátozás alkotmányosságának a feltételét képező szükségesség a vizsgált esetben fennáll. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt arányosság alaptörvényi feltételét vizsgálva az Alkotmánybíróság szerint a támadott törvényi rendelkezések nemcsak szükséges, de arányos korlátozásnak is tekinthetők. A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység állami monopóliumba vétele és ezen keresztül a panaszosok e tevékenység vállalkozás keretében történő gyakorlásához való jogának a korlátozása alkotmányos alapjogok védelmét, illetve az ezt biztosító, az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség teljesítését szolgálja. (...) A korlátozás arányosságának a vizsgálata során az Alkotmánybíróság ezen túlmenően figyelembe vette azt is, hogy a panaszosok olyan áru kiskereskedelmi értékesítését végezték, amely bizonyítottan fokozott egészségügyi kockázatot hordoz, és az általa előidézett betegségek gyógyítása jelentős költségvetési terhet ró az államra. Ezen kívül a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység a kereskedelemről szóló törvény hatálya alatt is engedélyhez kötött tevékenységként került szabályozásra, azaz állami korlátozás alatt állt; az állami monopólium bevezetése (amely az európai államokban nem példa nélküli) a korlátozás szigorítását jelenti, de ezt a közérdek, és a fent megjelölt alkotmányos alapjogok védelme kellő alkotmányos súllyal támasztja alá.”*

118. Álláspontunk szerint a fentiekben a tisztelt Alkotmánybíróság által leírt, alapjog korlátozásához szükséges feltételek a dohányellátó bevezetése (a dohánykiskereskedelmi-ellátás monopolizálása) vonatkozásában is maradéktalanul fennállnak:

- (i) Egyrészt, már hivatkoztunk arra, hogy a dohányellátó bevezetése a trafikrendszer fenntarthatósága miatt volt szükséges, és ebből következően közvetetten közegészségvédelmi célokat szolgált, összhangban az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében, a XV. cikk (5) bekezdésében, valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapelvekkel.
- (ii) Másrészt pedig a dohányellátó bevezetése nem csupán szükséges, de arányos intézkedés is volt, hiszen a jogalkotó szándékosan nem avatkozott be azonnal a piacra jogalkotási eszközökkel, hanem kivárta, hogy a nagykereskedők visszaélései megakadályozhatók-e rendes jogorvoslati eszközökkel. Miután egyértelművé vált, hogy a helyzet kizárólag jogalkotás útján orvosolható, a jogalkotó a lehető legkisebb beavatkozást jelentő, arányos intézkedésként fogadta el a dohányellátó bevezetését. Felhívjuk a tisztelt Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy a jogalkotó a fenti okokra tekintettel akár dönthetett volna a teljes dohánynagykereskedelem monopolizálása mellett is, hiszen nagykereskedelmi állami monopóliumra is van/volt már példa Európában (lásd például a svéd Systembolaget-rendszert). A jogalkotó az arányosság követelményét figyelembe véve azonban mégis a dohánytermék-nagykereskedelem piaci alapon való működésének fenntartása és a dohányellátó bevezetése mellett döntött, hiszen ez volt a minimálisan szükséges intézkedés ahhoz, hogy a trafikrendszer biztonságosan fenntartható maradjon.

119. Mindezekből következően megállapítható, hogy még ha a dohányellátó bevezetése korlátozott is volna alapjogot, azt az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelmények maradéktalan betartásával – azaz más alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával – tette.

\*

#### III.4. *A dohányellátó bevezetése nem sérti a bizalomvédelem elvét*

- 120. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban arra is hivatkoztak, hogy a dohányellátó bevezetése sérti a bizalomvédelem elvét.
- 121. A 40/2012. (XII. 6.) AB határozat rögzítette, hogy „a 11/1991. (III. 29.) AB határozat és a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat alapján a bizalomvédelem (más néven a szerzett jogok védelmének tesztje) a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglevő jogosultságokra történő vonatkoztatása.”
- 122. A 26/2013. (X. 4.) AB határozat ezen túlmenően – a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata vonatkozásában – rögzítette, hogy „a bizalomvédelem az Alkotmánybíróság szerint egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, jogilag védett várakozás. (1146/D/2001. AB határozat, ABH 2009, 1525, 1540.) Erről – az Alkotmánybíróság szerint – jelen esetben nem lehet szó, hiszen a szerencsejáték-iparban, ahogy az a szabályozási környezet alakulásának vázlatából is (állítólagosan) kitűnik, ésszerűen nem várható el a szabályozás változatlansága, és erre a visszamenőleg vizsgált jogalkotói szándék sem ad alapot.”
- 123. A fentiek alapján álláspontunk szerint a bizalomvédelem elvének sérelme a dohányellátó bevezetése vonatkozásában több okból sem állapítható meg:



- (i) Egyrészt, **a dohányellátó bevezetése nem vont el meglevő jogosultságokat a dohánytermék-nagykereskedőktől (de a dohánypiac egyéb szereplőitől sem)**. Amint azt fent már részletesen kifejtettük, a dohánytermék-nagykereskedők e tevékenységüket a dohányellátó bevezetését követően is gyakorolhatják, és egyetlen engedélyük sem került visszavonásra önmagában a dohányellátó bevezetése okán.
- (ii) Másrészt, vitathatatlan tény, hogy az Integrációs Törvény **kellő felkészülési időt biztosított** a dohánypiac minden szereplője számára: az Integrációs Törvény 2014. december 23-án kihirdetésre került<sup>13</sup>, ehhez képest pedig a dohányellátóra vonatkozó rendelkezések 2015. november 1. napjával léptek csak hatályba.

A 3024/2015. (II. 9.) AB határozat [26]-[27] bekezdései szerint a kellő felkészülési idő az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészülést jelenti.

**A dohánypiacnak a fentiek alapján tehát közel egy éve volt az Integrációs Törvény kihirdetésétől a dohányellátó tényleges elindulásáig, amely kétségtelenül elegendő idő a jogkövető magatartás tanúsítására való felkészüléshez.**

- (iii) Harmadrészt, amint azt az előzményekben bemutattuk, **Magyarország az elmúlt évek során intézkedések sorát vezetett be a dohányzás visszaszorítása, és ez által a közegészség védelme érdekében**. A dohányzás visszaszorítása érdekében tett intézkedések a dohánygyártók és dohánytermék-nagykereskedők számára nyilvánvalóan gazdaságilag kedvezőtlen eredménnyel járnak; ugyanakkor a közegészség védelmének célja az intézkedések jogszerűségét megkérdőjelezhetetlenné teszi. **A dohánytermék-nagykereskedők tehát már az eddigi intézkedések sorából és a Magyarország által nyíltan kitűzött, a dohányzás visszaszorítására irányuló célból egyértelműen láthatják már az Integrációs Törvény elfogadása előtt is, hogy ésszerűen nem várható el a dohánypiacra vonatkozó szabályozás változatlansága.**<sup>14</sup>

\*

### III.5. *Egyéb megjegyzések*

124. Az indítványozók az általuk támadott jogszabályi rendelkezéseket panaszuk szerint *ex tunc* hatállyal kérik megsemmisíteni a tisztelt Alkotmánybíróságtól. Amellett, hogy a fentiek alapján álláspontunk szerint teljességgel megalapozatlan az alkotmányjogi panasz, és a jelenleg működő rendszer egyik napról a másikra történő megváltoztatása súlyos piaci zavarokhoz is vezetne; számunkra teljességgel érthetetlen az *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítés iránti kérelem is. Utalunk arra, hogy Abtv. 45. § (3) bekezdése szerint „*a jogszabály megsemmisítése - a (6) bekezdésben foglalt eset kivételével - nem érinti a határozat közzététele napján vagy azt megelőzően létrejött jogviszonyokat, és a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket.*”

\*\*

<sup>13</sup> Megjegyzendő, hogy az Integrációs Törvényt az Országgyűlés 2014. december 15-én fogadta el, és az indítványozók pedig még annak elfogadását megelőzően (2014. december 4-én) fordultak panasszal az Európai Bizottsághoz; vagyis már ekkor tudomásuk volt a tervezett intézkedésről.

<sup>14</sup> Hivatkozunk 3024/2015. (II. 9.) AB határozat [20] bekezdésére, amelyből látszik, hogy figyelembe veendő az a körülmény is, hogy az állam mindig tevőlegesen és jelentős mértékben részt vett a támadott szabályozás tárgyát képező piacon.

#### IV. Válaszok a IV/1845-5/2015. számú végzés szerinti kérdésekre

125. Álláspontunk szerint a fent kifejtettekkel részletes válaszokat adtunk a tisztelt Alkotmánybíróság IV/1845-5/2015. számú végzésében foglalt kérdésekre is. Ugyanakkor ehelyütt röviden össze is foglaljuk a felmerült kérdésekre adott válaszainkat, az alábbiak szerint.

- 1) *Milyen törvényalkotói indokai voltak az indítványozók által kifogásolt törvényi szabályozásoknak?*
- 2) *Melyek azok „a hazai dohánypiacon elindult káros folyamatok”, amelyekre a T/2081. számú törvényjavaslat indokolása utalt?*

Amint azt a fentiekben részletesen bemutattuk, a Kormány már 2010 óta folyamatosan olyan intézkedéseket vezet be, amelyekkel a dohányzást – különösen a fiataloké – a lehető legnagyobb mértékben vissza tudja szorítani. A trafikrendszer 2013 júliusi bevezetésével – a korábbi kb. 40 ezerhez képest – a dohánytermék-kiskereskedelem összesen kb. 6 ezer elárúsítóhelyre koncentrálódott Magyarországon. Ugyanakkor, a dohánytermék-nagykereskedők – mint a gyártók hazai leányvállalatai – körülbelül a '90-es évek vége óta a magyar piacon a saját termékeik vonatkozásában *de facto* monopóliumként folytatták a nagykereskedelmet.

A Kormány a kiskereskedőktől értesült arról, hogy a dohánytermék-nagykereskedők a kiskereskedőkkel szemben folyamatos visszaélésszerű „erő-politikát” folytattak, ugyanakkor ezen visszaéléseket jogorvoslati eszközökkel – például a GVH eljárása útján – nem lehetett kiküszöbölni. E visszaélések általában abban álltak, hogy a nagykereskedők a kiskereskedők részére csak a minimális árrést biztosították, illetve nem, vagy csak rendszertelenül, ritkán szolgálták ki az adott kiskereskedőt, továbbá rákényszerítették az eladhatatlan drágább termékek megvásárlására és készletezésére, illetve az általuk preferált polckép kialakítására. Az a kiskereskedő, aki engedett az „erő-politikanak”, az egyrészt a saját gazdasági érdekeivel is ellentétesen cselekedett (hiszen sok esetben eladhatatlan termékeket is kellett készleteznie), másrészt azt is kockáztatta, hogy ezzel megszegi az általa megkötött koncessziós szerződést, amelyben széleskörű termékválaszték biztosítását vállalta. Ezek a folyamatok tehát egyértelműen a kiskereskedők ellehetetlenítéséhez, és ezáltal a trafik-rendszer fenntarthatatlanságához vezethettek volna.

Ezekről a piaci folyamatokról a Kormány számos megkeresésben már 2014 nyarán értesült, ugyanakkor kívárt, hogy a hatóságok a hatályos szabályok alapján meg tudják-e védeni a kiskereskedőket a nagykereskedők tisztességtelen piaci magatartásával szemben. Tekintettel viszont arra, hogy a nagykereskedőknek a kiskereskedőkkel szembeni tisztességtelen piaci magatartására vonatkozó vizsgálatot a GVH a nemzeti versenyjog alapján elutasította, állami beavatkozásra volt szükség a kiskereskedők és végső soron a fogyasztók (a dohányzás-ellenes intézkedési rendszer) védelme érdekében. (A GVH maga is írásban elismerte azt, hogy a piacon számos visszaélésre okot adó körülményt tapasztalt – azaz a kiskereskedők panaszai érdemüket tekintve alaposak lehettek –, de nem volt versenyjogi eszköze arra, hogy ezekkel szemben fellépjen.)

Mindezekre tekintettel az Integrációs Törvény – a trafik-rendszer intézményének védelme célját is szem előtt tartva – korlátozta a dohánytermék-nagykereskedők visszaélésszerű tevékenységét azzal, hogy előírta: Magyarországon a dohányboltok csak az állam által meghatározott dohány-kiskereskedelmi ellátótól vásárolhatnak terméket.

A központi dohányellátó jogszabály alapján történő felállításuk szükséges, és a lehető legkevésbé korlátozó intézkedés volt, amely – és ez ma már minden kétséget kizáróan kijelenthető – alkalmas is volt arra, hogy a piacon fennálló torzulást megszüntesse.

A Kormány tehát a piaci részesedésük alapján a versenyjog szabályai értelmében dominánsnak nem tekinthető, azonban méretük alapján, valamint a fogyasztói szokásokat jellemző márkahűség következtében *de facto* meghatározó piaci erővel rendelkező dohánygyártók és dohánytermék-nagykereskedők visszaélésszerű gyakorlatának megszüntetése, vagyis a trafik-

rendszer fenntarthatósága érdekében javasolta a dohány-kiskereskedelmi ellátót bevezető Integrációs Törvényt, amely megfelelő és arányos megoldást jelent a visszaélések felszámolására és a piac tisztességes működésének biztosítására.

Hangsúlyozzuk, hogy az Integrációs Törvény szerinti dohánykiskereskedelmi-ellátás csupán a törvényben pontosan körülhatárolt szűk tevékenységeket foglal magában (készletezés, raktározás, rendelések felvétele, szállítás a kiskereskedő felé), miközben meghagyja a dohánytermék-nagykereskedők legfontosabb jogosultságait (pl. árak meghatározása, marketing, tárolás, dohányterméket kiegészítő termékek közvetlen forgalmazása stb.), és biztosítja a nyílt versenyt, a megkülönböztetés-mentességet, valamint a kiskereskedelem folyamatos ellátását. A dohányellátó tehát pusztán egy logisztikai feladatokat ellátó köztes piaci szereplő („middle man”) a nagykereskedelem és a kiskereskedelem között, amely tevékenység kereteit és jogállami garanciáit a jogszabály pontosan meghatározza: így például a dohányellátó szerződéskötési kötelezettség terheli a nagykereskedők felé, illetve szállítási kötelezettség a kiskereskedő felé, továbbá versenysemleges általános szerződési feltételeket köteles alkalmazni.

A dohányellátó bevezetése tehát alkalmas volt annak a célnak az elérésére, hogy a nagykereskedők visszaélései felszámolásra kerüljenek és a trafik-rendszer fenntartható maradjon. Ugyanakkor az Integrációs Törvény az e cél eléréséhez szükséges mértéken nem megy túl, mivel a dohányellátó „kezébe” kizárólag annyi tevékenységet, illetve jogosultságot ad, amennyi a fenti cél eléréséhez feltétlenül szükséges.

3) *Milyen indokok miatt illetve milyen módon szolgálja a fiatalok dohányzásának visszaszorítását, és a lakosság egészségügyi állapotának javítását a panaszosok által támadott törvényi szabályozás?*

A fentiekben részletesen leírtakra tekintettel a dohányellátó bevezetése szükséges volt ahhoz, hogy Magyarország a dohánytermékek kereskedelmét a köz – a trafikrendszer fenntarthatósága, és ezáltal közvetetten a közegészség védelme (intézményvédelem) – érdekében szabályozza.

Amint azt a fentiekben már kifejtettük, korábban a nagykereskedők piaci magatartása – amellyel szemben a jogalkalmazói eszközök hatástalanok maradtak – a kiskereskedőket gyakorlatilag ellehetlenítette. Ha ennek a folyamatnak teret engedtünk volna és a dohányellátó nem kerül bevezetésre, az a trafik-rendszer fenntarthatatlanságához vezetett volna. A trafik-rendszer összeomlása esetén pedig megghiúsult volna az a közérdekű cél, amelynek okán az bevezetésre került: a fiatalok dohányzásának visszaszorítása és a közegészség védelme.

A dohányellátó bevezetése tehát a közegészségvédelmi – azaz közérdekű – célból korábban bevezetett trafik rendszer fenntarthatóságát biztosította, ebből következően pedig a dohányellátó bevezetésének közvetett célja szintén a közegészség javítása és a fiatalok egészségének a megóvása.

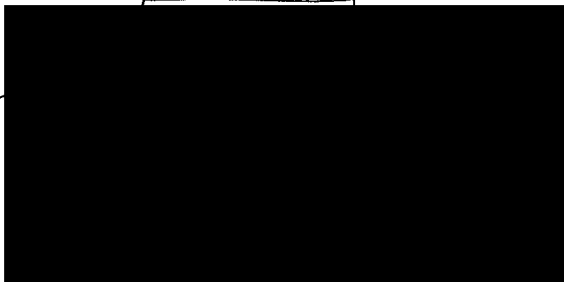
\*\*

V. Összegzés

126. A fentiekben leírtakkal részletesen bemutattuk, hogy az indítványozók által támadott – a dohányellátóra vonatkozó – jogszabályi rendelkezések nem sértik az Alaptörvénynek a tulajdonvédelemre, az értékteremtő munkára és vállalkozás szabadságára, a tisztességes gazdasági versenyre, a bizalomvédelemre, a diszkrimináció tilalmára és az alapjogi korlátozásokra vonatkozó alapelveit; így pedig nem ellentétesek az Alaptörvénnyel, de még az Emberi Jogok Európai Egyezményébe, vagy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésbe sem ütköznek.
127. Mindezek okán kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az alkotmányjogi panaszt szíveskedjék elutasítani.

Budapest, 2016. június 14.

Tisztelettel:



Dr. Seszták Miklós  
nemzeti fejlesztési miniszter  
képviselésében eljárva

1.sz. melléklet: Ügyvédi meghatalmazás