

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/3327/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés b) pontjának „folyamatosan” szövegrésze alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására, valamint annak a Győri Törvényszék előtt 10.K.700.671/2024. szám alatt folyamatban lévő perben való alkalmazásának kizárására irányuló indítványt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. A Győri Törvényszék bírója (a továbbiakban: indítványozó) az előtte 10.K.700.671/2024. szám alatt folyamatban lévő fogyasztóvédelmi tárgyú közigazgatási pert felfüggesztette és egyidejűleg az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése és 32. § (2) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz a háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KR.) 3. § (1) bekezdés *b)* pontjának „folyamatosan” szövegrésze alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása, továbbá az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben történő alkalmazása kizárása iránt.
- [2] 2. A felfüggesztésre került alapügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. A KR.-rel a jogalkotó bevezette az úgynevezett kötelező akciózás intézményét a kiskereskedelmi szektorban. Az akcióköteles termékek körébe sorolta a jogalkotó a KR. 1. számú mellékletében felsorolt termékeket, úgymint a baromfihúst, a sertés-, marhahúst, egyéb húsféleségeket, a halat és halkonzervet, a húskészítményeket, a tejet, tejfölt és helyettesítőiket, a joghurtot és egyéb savanyított készítményeket, az egyéb tejtermékeket, a sajtot, a vaját, margarint és készítményeiket, az egyéb növényi és állati zsiradékokat, a kenyeret, a péksüteményeket, a szárasztésztát, rizst és egyéb

cereáliákat, a lisztet, cukrot és tartósított lisztesárut, a friss zöldséget és gyümölcsöt, a gyümölcs-, zöldségleveket, a készételeket, fűszereket és ételízesítőket, a kávé és teát, valamint az ásványvizeket és üdítőitalokat.

- [4] A KR. 2. § (2) bekezdése értelmében az akcióköteles termékkategóriák esetében a kereskedő – az akciós időszakban, annak végétől ismétlődő jelleggel – termékkategóriánként, az akciós időszakban választása szerint, legalább egy termék vonatkozásában az árcsökkentés adott termékre vonatkozó alkalmazását megelőző 30 napban általa megállapított legalacsonyabb bruttó kiskereskedelmi árhoz képest legalább tíz százalékkal alacsonyabb bruttó kiskereskedelmi árat alkalmaz (a továbbiakban: akciós ár). Az árcsökkentés mértékét az élelmiszerár-stop kivezetésével kapcsolatos intézkedésekről szóló 279/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módr.) 9. § 3. pontja tizenöt százalékra módosította.
- [5] A Módr. az árcsökkentéssel érintett termékek körébe vonta a kedvezményes árú – korábban hatósági áras – termékeket, így a kristálycukrot (fehér cukor), a búzafinomlisztet BL 55, a finomított napraforgó étolajat, a házi sertés combot (ideértve a csontos, bőrös, filézett, darabolt, szeletelt vagy darált formában, akár előrecsomagolva, akár anélkül történő értékesítést is, frissen, hűtve, fagyasztva), a csirkemellet, csirkefarhátat – hát, egyben vagy külön far és szárnyvég (ideértve a csontos, bőrös, filézett, darabolt, szeletelt vagy darált formában, akár előrecsomagolva, akár anélkül történő értékesítést is, frissen, hűtve, fagyasztva), az ultra magas hőmérsékleten hőkezelt, 2,8% tömegszázalék zsírtartalmú tehéntejet, a friss tojást, héjában a *Gallus domesticus* fajhoz tartozó szárnyasokból (kivéve a keltetésre szánt, megtermékenyített tojás), valamint az étkezési burgonyát, kivéve újburgonyát.
- [6] A kedvezményes árú termékfajták közül a kereskedő 2023. augusztus 1. napja és 2024. június 30. napja között az akciós ár alkalmazásán felül – az akciós időszakban, annak végétől ismétlődő jelleggel – választása szerint további, legalább két termékfajta termékei vonatkozásában a beszerzési árhoz képest legalább tizenöt százalékkal alacsonyabb bruttó kiskereskedelmi árat köteles alkalmazni.
- [7] A KR. 3. §, illetve e szakasznak a veszélyhelyzeti kormányrendeletek módosításáról szóló 347/2023. (VII. 27.) Korm. rendelet 5. §-a általi, 2023. augusztus 1. napján hatályba lépett módosítását követően – a 3. § (1) bekezdése szerint a kereskedő köteles az akcióköteles termékkategóriába eső, árcsökkentéssel érintett termékek forgalmazására, valamint annak vonatkozásában naponta legalább az általa a 2022. évben értékesített átlagos napi mennyiség árusítására olyan módon, hogy a vásárlók kiszolgálása folyamatosan biztosított legyen.
- [8] 2.2. Az indítványra okot adó ügy felperese egy kiskereskedelmi üzletlanc (a továbbiakban: felperes), amelynek egyik üzletében az indítványozó előtt folyamatban lévő per alperese, a Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: alperes vagy hatóság) 2024. február 20. napján helyszíni ellenőrzést tartott. Ennek

során az alperes szakügyintézői megállapították, hogy két, a KR. szerinti akciós áras termék – egy bizonyos fajtájú lédig alma és egy ismert kólamárka cukormentes változatának 0,33 literes, dobozos kiszerelese – az üzlettérben nem volt kihelyezve és az üzletvezető tájékoztatása szerint az ellenőrzés napján e két termékből eladás nem történt.

- [9] Emiatt az alperes a 2024. március 27. napján kelt, KE/05/00129-5/2024. számú határozatával a felperest 4 000 000 Ft fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta. Határozatának indokolásában rögzítette, hogy a felperes megsértette a KR. 3. § (1) bekezdésében előírtakat, mivel a két termékkategóriában – friss gyümölcs, valamint ásványvíz és üdítőitalok – meghirdetett akciós termékeket – bár rendelkezett készlettel belőlük – az ellenőrzés időpontjáig nem helyezte ki az üzlettérbe, így azokból az ellenőrzésig értékesítés nem történt. A felperes tehát az egyhetes akciós időszak ellenőrzéssel érintett napján nem biztosította e termékek forgalmazását, valamint a 2022. évben értékesített átlagos napi mennyiség árusítását oly módon, hogy a vásárlók kiszolgálása folyamatosan biztosított legyen.
- [10] 2.3. A határozattal szemben a felperes keresetlevelet terjesztett elő, amelyben előadta, hogy egyrészt jelezte az illetékes minisztériumnak az alma esetében a beszállítói késedelmet, másrészt az ellenőrzéssel érintett napon a fenti termékekből értékesítésre került a 2022. évi átlagos napi mennyiség, mivel az ellenőrzés nyomán feltárt mulasztás megállapítása után közvetlenül kihelyezték e termékeket az üzlettérbe. A felperes szerint az alperesnek az egész napra vonatkozóan, nem pedig egy adott pillanatra vetítve kellett volna értékelnie a KR. rendelkezéseinek betartását. A felperes utalt arra, hogy az ásványvizek, üdítőitalok kategóriában a fogyasztók részére helyettesítő termék állt rendelkezésre.
- [11] 2.4. Az alperes védiratában a kereseti kérelem elutasítását kérte.
- [12] 3. Az indítvány szerint a KR. 3. § (1) bekezdés *b)* pontjának „folyamatosan” szövegrésze ellentétes az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdése, illetve a XII. cikk (1) bekezdése által garantált vállalkozás szabadságával és szerződési szabadsággal, a XIII. cikk (1) bekezdése által védett tulajdonhoz való joggal, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében garantált tulajdonhoz való joggal.
- [13] 3.1. Az indítvány szerint az Alaptörvény felhívott rendelkezéseit sérti, hogy a támadott szövegrész, illetve az ezen jogszabályi rendelkezést értelmező hatósági és bírósági gyakorlat nem veszi figyelembe a szokásos kereskedelmi tevékenységgel együtt járó olyan helyzeteket, amikor valamilyen oknál fogva – például beszállítói problémák, a termékek kihelyezésének késedelme a nem megfelelő munkavállalói létszám miatt –

nem lehet folyamatosan, megszakítás nélkül, minden időpillanatban biztosítani a termékek üzletterbe történő kihelyezését.

- [14] Az indítványozó szerint a „folyamatosan” szövegrész és annak a Győri, a Fővárosi, a Szegedi és a Debreceni Törvényszék döntéseiben megjelenő értelmezése éppen a fogyasztói igények ellen hat és inkább a hatósági ellenőrzéseknek való megfelelés irányába tereli a kereskedőket. Ennek oka az olvasatában az, hogy a hatóság értelmezése szerint a KR. ezen előírásának való megfelelés fókuszában a 2022. évi átlagos napi készlet erejéig történő folyamatos értékesítése áll. Ennek akkor felel meg a kereskedő, ha a nyitástól elérhetővé teszi az akciós termékeket mindaddig, amíg az üzlet az adott napra előírt mennyiséget nem értékesítette, vagy a nyitvatartási idő le nem telt. Ennek következménye azonban az, hogy az akciós termékek már délelőtt elfogynak, a délután vásárló fogyasztóknak így már nem jut belőlük, ha értékesítésre került a teljes 2022. évi átlagos napi készlet. Az indítványozó álláspontja szerint ezzel a folyamatos értékesítés kötelezettsége valójában kiüresedik.
- [15] Rámutat az indítványozó arra is, hogy a KR. szerinti kötelező akciózás intézménye alkalmatlan annak a célnak az elérésére, amelyre hivatkozással bevezetésre került: az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus és humanitárius katasztrófa magyarországi hátrányos következményeinek elhárítására.
- [16] 3.2. A vállalkozás szabadságával összefüggésben az indítványozó a folyamatos értékesítés gyakorlatban kialakult – álláspontja szerint téves – értelmezését kifogásolta.
- [17] A kötelező akciózás intézményét illetően véleménye szerint a vállalkozáshoz való jogba történő jogalkotói beavatkozás legitim célja hiányzik, mert a veszélyhelyzetre okot adó körülmények felszámolását az üdítő, vagy gyümölcs akciós árakon történő értékesítése nem segíti elő. Előadta azt is, hogy az érintett termékek nem feltétlenül esnek az alapvető élelmiszerek körébe, a kereskedőket terhelő hatása azonban súlyosabb, mint amilyen a hatósági áron történő élelmiszer-értékesítésé volt, mert az csak néhány termékre vonatkozott, míg a KR. szerinti, kötelező akciózással érintett termékkörök a kiskereskedelmi kínálat egészét átfogják. Az indítványozó szerint ezért – a legitim cél esetleges fennállása esetén is – a KR. szerint a kiskereskedőket terhelő kötelezettség nyilvánvalóan aránytalan. A beavatkozás aránytalansága mellett szól értelmezése szerint az is, hogy az érintett kereskedőknek aránytalan ráfordításokat kellett tenniük az akciózásra nem köteles piaci szereplőkhöz képest, így az adott termékkör esetében több beszállítóval való szerződéses kapcsolat, a munkaerő létszámának növelése, a szokásos kereskedelmi gyakorlat megváltoztatása a délelőtti időszak preferálásával. Ezen indokoláshoz kapcsolódó, a KR. egészére, vagy a kötelező akciózás intézményére vonatkozó indítványt nem terjesztett elő az indítványozó.

- [18] 3.3. A szerződési szabadság sérelme kapcsán az indítványozó arra hivatkozott, hogy a kötelező árcsökkentéssel érintett termékek folyamatos értékesítésének előírása az inflációs nyomás kezelésének nem észszerű módja. Hasonlóan a hatósági áras árusításhoz, a jelen esetben is az áruhiány megakadályozásának célja kellett volna, hogy vezérelje a jogalkotót, de arra alkalmatlan szabályozást hozott létre.
- [19] 3.4. A tulajdonhoz való jog sérelmét illetően a rendelkezési jogba történt alaptörvényellenes beavatkozásra hivatkozott az indítványozó, amellyel kapcsolatban tartalmilag megismételte a vállalkozáshoz való joggal és a szerződési szabadsággal kapcsolatban előadott érvelését.
- [20] 3.5. Az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében garantált tulajdonhoz való jog sérelme kapcsán az indítványozó arra mutatott rá, hogy bár az abba való jogalkotói beavatkozás mögötti közérdek fennállása megállapítható, a Kormány nem tartotta tiszteletben a magánérdek és a közérdek közti méltányos egyensúlyt. Álláspontja szerint e követelmények ugyanis egy olyan szabályozás felelt volna meg, amely a kötelező akciózással érintett termékek egyenletes napi értékesítési kötelezettségét írta volna elő áruhiány nélkül a 2022. évi átlagos napi értékesítés mértékéig, a folyamatosság követelménye helyett. A folyamatosság követelményének előírása a fogyasztók széles körét kizárta, kizárhatta a kötelező akciózással érintett termékek megvásárlásából.
- [21] 4. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó ügyeket az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *a)–g)* pontjai sorolják fel. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének megfelelően – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként alkotmányos kötelezettségeit hatáskörei gyakorlása folytán teljesíti {3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]}. Ennek során nemcsak az eljárásait kezdeményező indítványok jogalapját köteles vizsgálni, de nem mellőzheti annak vizsgálatát sem, hogy az egyes indítványok formája és tartalma megfelel-e az Alaptörvényben szabályozott típuskényszernek, továbbá a törvényi feltételeknek {3058/2015. (III. 31.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.), Indokolás [9]}.
- [22] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján induló bírói kezdeményezésre is vonatkoznak a bírói kezdeményezésekkel szemben az Abtv. 25. §-ában rögzített követelmények {lásd hasonlóan: 31/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság ezért elsőként azt vizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésében, 32. § (2) bekezdésében, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés *a)–f)* pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.

- [24] 4.1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja és az Abtv. 25. § (1) bekezdése a bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll-hatáskörrel kapcsolatos különös feltételeket tartalmazzák.
- [25] Az Alkotmánybíróság konzekvens gyakorlata szerint az „eljáró bíró [...] csak azon jogszabály, illetve jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására tehet indítványt, melyet a konkrét ügy elbírálása során kifejezetten alkalmaznia kell(ene). Ebből következően alapvető feltétel a támadott norma és a folyamatban lévő egyedi ügy közötti közvetlen összefüggés. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye.” (Abv., Indokolás [22])
- [26] Az Alkotmánybíróság a jelen ügy vonatkozásában megállapította, hogy az indítvány alapjául szolgáló ügy bírságot kiszabó közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló perként a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügynek minősül. Az indítványozó bíró az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztette.
- [27] Az alperesi határozat szerint a felperes a KR. 3. § (1) bekezdése szerinti forgalmazási kötelezettségét sértette meg, az ügy alapját képező közigazgatási per tárgya az alperesi határozat jogszerűségének vizsgálata, így az indítvánnyal támadott rendelkezés alkalmazásától a bíróság nem tekinthet el.
- [28] 4.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó megjelölte azt az alaptörvényi [24. cikk (2) bekezdés *b*) pont], illetve a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pont]. Az indítványozó előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pont], megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *c*) pont], és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, valamint azt, hogy mely nemzetközi szerződés mely rendelkezését véli ellentétesnek a támadott rendelkezéssel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pont], valamint az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára: azok alaptörvény-ellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását, valamint egyedi alkalmazási tilalmának kimondását kérve [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont].
- [29] Az indítványozó – bár erre irányuló indítványt nem terjesztett elő – alkotmányjogi érveléssel alátámasztott indokolást adott elő a KR. alaptörvény-ellenességét illetően. Az indítvány azonban a KR. 3. § (1) bekezdés *b*) pontjának csak a „folyamatosan” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és ezzel összefüggésben alkalmazási tilalom kimondására irányul. E tekintetben viszont az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogi indokolást arra nézve, hogy a KR. támadott – „folyamatosan”

– szövegrésze miatt ellentétes az Alaptörvény és az EJEE Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont], pusztán a vonatkozó joggyakorlat téves értelmezésére hivatkozik, azaz tartalmát tekintve a bírói jogértelmezés Alkotmánybíróság általi felülbírálatára irányul.

- [30] E helyütt emlékeztet arra az Alkotmánybíróság, hogy a jogértelmezés a rendes bíróságok feladat- és hatáskörébe tartozik, „nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára” {3390/2024. (XI. 8.) AB végzés, Indokolás [27]}. Továbbá azt is „hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy nem tartozik hatáskörébe a jogszabályok által nyitva hagyott kérdések tisztázása, mivel az a rendes bíróságok feladata” {3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [29], idézi: 3354/2024. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [26]}. Ekképpen az, hogy a norma címzettje abban az esetben tesz-e eleget „folyamatosan” a KR. szerinti kötelezettségének, ha reggel nyitáskor kihelyezi az összes aznapi árumennyiséget, vagy akkor, ha a kihelyezésre az adott nap különböző időpontjaiban kerül sor, nem alkotmányossági, hanem a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó jogértelmezési kérdés.
- [31] Amennyiben az indítványozó nem ért egyet a kialakult, vagy kialakulóban lévő bírói jogértelmezéssel, a jogszabályi keretek között a lelkiismeretének és szakmai meggyőződésének megfelelő, akár más bíróságokétól eltérő értelmezés alapján hozhatja meg döntését. Ha ennek nyomán esetleg széttartó bírósági joggyakorlat alakulna ki, annak kezelése rendes bírósági hatáskörbe tartozik. „Nem alkotmányossági, hanem jogegységi kérdésnek tekinthető ugyanis, ha az ítélezési gyakorlat adott esetben nem egységesen értelmez valamely jogszabályi rendelkezést, a jogalkalmazás egységének biztosítása [...] az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének megfelelően a Kúria, és nem pedig az Alkotmánybíróság feladata.” {3051/2020. (III. 2.) AB határozat, Indokolás [20]}
- [32] 5. A fentiekre figyelemmel az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas, ezért azt az Alkotmánybíróság Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2024. december 10.

Dr. Varga Réka s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró