

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

IV/235/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet 2., 2/A. és 3/A. §-ai valamint 4. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. A jogi képviselővel (Hegymegi-Barakonyi és Fehérváry Baker & McKenzie Ügyvédi Iroda, megbízott ügyvéd: dr. Hegymegi-Barakonyi Zoltán) eljáró, élelmiszer jellegű bolti vegyes kiskereskedelmet folytató gazdasági társaság indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszban kezdeményezte a 279/2023. (VI. 29.) Korm. rendelettel, a 347/2023. (VII. 27.) Korm. rendelettel, a 440/2023. (IX. 25.) Korm. rendelettel és az 516/2023. (XI. 22.) Korm. rendelettel módosított, a háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2., 2/A. és 3/A. §-ai, valamint a 4. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, a XII. cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1)–(2) bekezdései, a XV. cikk (2) bekezdése és az M) cikk (1)–(2) bekezdései állított sérelme miatt.
- [2] 2. A kifogásolt jogi szabályozás lényege az alábbiakban összegezhető.
- [3] A Kormány, az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében kihirdetett veszélyhelyzet ideje alatt az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 80. és 81. §-aira figyelemmel, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva alkotta meg a Korm. rendeletet.

- [4] A Korm. rendelet sérelmezett rendelkezései az 1. számú mellékletben megjelölt akcióköteles termékkategóriák [baromfihús; sertés-, marhahús, egyéb húsfélések; hal, halkonzerv; húskészítmények; tej, tejföl és helyettesítők; joghurt és egyéb savanyított készítmények; egyéb tejtermék; sajt; vaj, margarin és készítményei; egyéb zsiradékok (növényi és állati); kenyér; péksütemények; száraztészta, rizs, egyéb cereáliák; liszt, cukor, tartósított lisztesáru; friss zöldség; friss gyümölcs; gyümölcs-, zöldséglé; készételek, fűszerek, ételízesítők; kávé, tea; ásványvizek és üdítőitalok] és a 2. számú mellékletben megjelölt kedvezményes árú termékfajták [kristálycukor (fehér cukor); búzafinomliszt BL 55; finomított napraforgó étolaj; házi sertés comb (ideértve a csontos, bőrös, filézett, darabolt, szeletelt vagy darált formában, akár előrecsomagolva, akár anélkül történő értékesítést is, frissen, hűtve, fagyasztva); csirkemell; csirkefarhát – hát, egyben vagy külön far és szárnyvég (ideértve a csontos, bőrös, filézett, darabolt, szeletelt vagy darált formában, akár előrecsomagolva, akár anélkül történő értékesítést is, frissen, hűtve, fagyasztva); ultra magas hőmérsékleten hőkezelt, 2,8% tömegszázalék zsírtartalmú tehéntej; friss tojás, héjában a *Gallus domesticus* fajhoz tartozó szárnyasokból (kivéve a keltetésre szánt, megtermékenyített tojás); étkezési burgonya, kivéve újburgonya] tekintetében egyrészt árcsökkentést [2. § (1), (2) és (2a) bekezdése, 2/A. §], ismétlődő jellegű akciókat [2. § (2) és (7) bekezdése], meghatározott akciós ár [2. § (2) és (2a) bekezdése, 2/A. §] alkalmazását, a kedvezményes árú termékfajták vonatkozásában megadott időszakban értékesített átlagos mennyiség folyamatos forgalmazását (árusítását), valamint az ezeket biztosító készleten tartást (3/A. §) írják elő. A kereskedőt a kedvezményes árú termékek árazásával összefüggő, az általános politikai koordinációért felelős miniszter által – lásd: a háborús élelmiszerár-infláció csökkentése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 162/2023. (V. 5.) Korm. rendelet végrehajtásáról szóló 12/2023. (V. 19.) MK rendeletben (a továbbiakban: Vhr.) – meghatározott tartalmú és formájú tájékoztatási kötelezettség [Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése] is terheli.
- [5] 3. Az indítványozó szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság elve elsősorban azért sérül, mert a Korm. rendelet a veszélyhelyzeti jogalkotás kereteit túllépő szabályozás. Álláspontja szerint a Korm. rendelet rendelkezései a veszélyhelyzetet kiváltó esemény káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával nem kapcsolhatóak össze. A veszélyhelyzetet kiváltó eseményt sem meg nem előzi, sem nem kezeli, sem fel nem számolja az, hogy a magyarországi kiskereskedelemben a kereskedőknek kötelezően árcsökkentést kell bevezetniük akciós időszakonként meghatározott termékekre. Ez a körülmény nem áll összefüggésben az Ukrajnában fennálló fegyveres konfliktussal. A Kormány a felhatalmazást adó törvény alapján a nemzetgazdaság stabilitása érdekében is hozhat intézkedéseket különleges jogrendben, de az indítványozó megítélése szerint a Korm. rendelet céljaként megjelölt infláció csökkentésére az árszabályozás nem alkalmas, így a támadott rendelkezések indokolatlanok és észszerűtlenek. Az árcsökkentésre vonatkozó

szabályozás nyilvánvalóan nem tesz eleget a felhatalmazó törvényben előírt szükségesség és arányosság követelményének.

- [6] Ugyancsak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és jogbiztonság elvének sérelmét állítja az indítványozó a Vhr. és módosítása tekintetében amiatt, mert álláspontja szerint a kihirdetés és következő napi hatályba lépés nem biztosított kellő időt az alkalmazásukra való felkészüléshez, a formai követelményeket, arculati elemeket és szöveget tartalmazó tájékoztató anyagok elkészítéséhez és kihelyezéséhez.
- [7] Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joggal és sértik az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében rögzített, kisajátításra vonatkozó alkotmányos garanciákat is. A Korm. rendelet szükségtelenül és aránytalanul, az értékgarancia követelményét megsértve korlátozza és vonja el az indítványozó tulajdonhoz való jogát, egyebek mellett a beszerzési áron, illetve a beszerzési árhoz képest csökkentett áron, veszteséget eredményező kötelező értékesítési kötelezettséggel.
- [8] Az indítványozó értelmezésében a Korm. rendelet sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében és az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozás szabadságát, mivel nem csupán szükségtelen és aránytalan módon korlátozza a vállalkozás szabadságához való jogot, hanem kiüresíti annak lényeges tartalmát. A kötelező akciók, illetve a beszerzési áron, valamint a beszerzési ár alatti értékesítés előírása, illetve a termékek árusítandó mennyiségének meghatározása a vállalkozáshoz való jogot az indítványozó állítása szerint olyan mértékben szorítják korlátok közé, melynek következtében az alapjog lényege teljes mértékben elvész, továbbá el is lehetetlenül az indítványozó vállalkozói tevékenysége azáltal, hogy veszteséges működésre kényszerül. A vállalkozás szabadsága magában foglalja azt is, hogy a vállalkozói tevékenységgel szabadon fel lehessen hagyni, amit a Korm. rendelet nem tesz lehetővé. A kötelező előírások a szerződési szabadságot is hátrányosan érintik.
- [9] A sérelmezett rendelkezések az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt, az államnak a tisztességes gazdasági verseny feltételei biztosítása kötelezettségével is ellentétben állnak. Az árcsökkentés hátrányos pozícióba kényszeríti az érintett kereskedőket és a jogalkotó maga teremti meg az erőfölénnyel való visszaéléshez a jogi környezetet. A fogyasztói jogok védelme sem érvényesül, mivel az egyes mesterségesen alacsony árú termékek többszörös forgalmazási kötelezettsége hatásában eltéríti és torzítja a fogyasztói döntéseket és a keresletet.
- [10] Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét az indítványozó egyrészt azzal indokolta, hogy a kifogásolt rendelkezések személyi hatálya adott főtevékenységhez kötődik, ennek eredményeként az élelmiszer-kiskereskedelmi tevékenységet nem főtevékenységként folytató, de 1 milliárd forintot meghaladó nettó árbevételt kiskereskedelmi

tevékenységből realizáló vállalkozásokra, valamint élelmiszer jellegű vegyes kiskereskedelmi tevékenységet más jogi és gazdasági struktúrában folytató társaságokra (üzletláncokra) nem terjed ki, ekként az indítványozót hátrányosan különbözteti meg több, vele összehasonlítható helyzetben lévő kereskedővel szemben. A megkülönböztetés formális alapja a bejegyzett főtevékenység, azonban ez tényleges hatását tekintve a tulajdonos nemzetisége szerinti megkülönböztetésre vezet. Másrészt, mivel a rendelkezések tárgyi hatálya csupán bizonyos élelmiszerekre terjed ki, a mesterségesen alacsony ár ezen termékek forgalmát növeli és az egyéb élelmiszerek forgalmát csökkenti, ezért hátrányos megkülönböztetést eredményez az adott termékfajták gyártói és termelői között.

- [11] Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt egészséghez való jog, valamint az ehhez fűződő állami intézményvédelmi kötelezettség sérelmét arra hivatkozással állítja az indítványozó, hogy a támadott rendelkezésekkel kifejezetten egészségtelennek tekintett – emiatt adóztatott termékek – és gyengébb minőségű termékek tartósan alacsony árával, a készleten lévő mennyiség növelésének előírásával ezen élelmiszerek fogyasztására ösztönzi a vásárlókat.
- [12] 4. Az indítvány benyújtását követően a nemzetgazdasági miniszter *amicus curiae* beadványt terjesztett elő.
- [13] 5. Az Abtv. 56. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása előtt dönteni kell annak befogadásáról. Az alkotmányjogi panasz befogadásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel az Abtv. 47. § (1) bekezdésére, 50. § (1) bekezdésére, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 5. § (1) és (2) bekezdéseire – tanácsban eljárva dönt. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek. Az Abtv. 56. § (3) bekezdése szerint a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] 5.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése alapján a jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan nap elteltével az alkotmánybírósági eljárás megindításának nincs helye.
- [15] Az indítványozó a Korm. rendelet 2., 2/A. és 3/A. §-ai valamint 4. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességét a 2024. január 26. napján kelt és az Alkotmánybírósághoz érkezett beadványában kezdeményezte. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 2023. augusztus 1-jei – és későbbi hatállyal – módosított Korm. rendelet 2. § (1), (2), (3), (5), (6) és (7) bekezdései lényeges tartalmukat, nevezetesen az akcióköteles termékekre előírt árcsökkentés és kötelező akció jogintézményét és kiegészítő szabályait tekintve megegyeznek a Korm. rendelet 2023. május 6. napján hatályba lépett rendelkezéseivel, ezért az ezekre a rendelkezésekre irányuló panasz

nyilvánvalóan elkésett, ebben a tekintetben alkotmánybíróági eljárásnak nem volt helye.

- [16] 5.2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [17] Ebben az esetben a Korm. rendelet rendelkezései más állami aktus közbejötté nélkül érvényesülnek, a kifogásolt rendelkezéseket illetően nincs jogsérelem orvoslására biztosított jogorvoslat, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételei fennállnak.
- [18] 5.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében – mivel az közvetlenül a norma ellen irányul – különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, ugyanis az alapjogot érintő személyes, közvetlen és aktuális sérelem különbözteti meg a kivételes panaszt más alkotmánybíróági eljárásoktól. A személyes érintettség az indítványozó alapjogának sérelmét jelenti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés érinti-e az indítványozó alapjogát; az aktuális érintettség követelménye vonatkozásában pedig az, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, mindig a konkrét esetben lehet eldönteni {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]}.
- [19] Jelen ügyben az élelmiszer jellegű bolti vegyes kiskereskedelmet folytató gazdasági társaság indítványozó a támadott rendelkezések többségének címzettje, a rendelkezések a jogi helyzetére hatással vannak, ezért személyes, közvetlen és aktuális érintettsége – a Korm. rendelet 2. § (3) bekezdését kivéve, amely a miniszter számára szab feladatot – általánosságban megállapítható.
- [20] 5.4. Az Abtv. 52. §-a értelmében határozott kérelmet tartalmazó alkotmányjogi panasz fogadható be. Az indítvány a határozott kérelem tartalmi és formai követelményének az alábbiak szerint, részben tesz eleget.
- [21] Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást [Abtv. 26. § (2) bekezdés] tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértettnek ítélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, XII. cikk (1) bekezdés, XIII. cikk (1)–(2) bekezdés, XV. cikk (2) bekezdés M) cikk (1)–(2) bekezdés], kifejti az Alaptörvényben biztosított jogok állított sérelmének lényegét és kifejezetten kéri a Korm. rendelet támadott rendelkezései megsemmisítését.
- [22] Alkotmányjogi panasz, így az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is, kizárólag Alaptörvényben biztosított jog sérelmére alapítható {lásd: 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság az alkotmányjogi panaszok elbírálása szempontjából önmagában nem tekinthető Alaptörvényben biztosított jognak, így ennek sérelme alkotmányjogi panaszban csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén {lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]} – kifogásolható. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapított, a jogalkotási felhatalmazás kereteinek megsértését kifogásoló indítványi elem ezért jelen ügyben érdemben nem volt vizsgálható. Az indítványozó a Vhr. tekintetében ugyan hivatkozott a kellő felkészülési idő hiányára, azonban kifejezett kérelmet a Vhr. tekintetében nem terjesztett elő, ekként az Alkotmánybíróság ezt a felvetést sem vizsgálhatta.

- [23] Az Alkotmánybíróság az indítványozó által felhívott, az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését illetően emlékeztet arra, hogy következetes értelmezése szerint nem tekinti Alaptörvényben biztosított jognak {lásd: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [53]}, ezért ennek vizsgálatát is mellőzte.
- [24] Az indítványozó az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt egészséghez való jog, valamint az ehhez fűződő állami intézményvédelmi kötelezettség sérelmét nem saját alkotmányos joga, hanem a lakosság (vásárlók) tekintetében veti fel, ezért a már hivatkozott, a személyes, közvetlen és aktuális sérelem követelményének az indítvány e tekintetben nem felel meg {lásd: 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [61]}. Ezzel a kérdéssel összefüggésben azt is megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghez való jog alanya egyébként is kizárólag természetes személy lehet {lásd: 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [12]}. Hasonlóképpen nem állapítható meg az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettsége az akciós termékek (termelők és gyártók) közötti hátrányos megkülönböztetés tekintetében sem, ezért az Alkotmánybíróság ezeket az indítványi elemeket sem vizsgálhatta.
- [25] 6. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítvány alapján érdemben a Korm. rendelet 2. § (2a) bekezdésével, a 2/A. és 3/A. §-aival, valamint a 4. § (3) bekezdésével kapcsolatos indítványi elemeket vizsgálhatta.
- [26] Az Alkotmánybíróság a vizsgált kérdéseket illetően ugyanakkor rámutat, hogy a 3323/2024. (VII. 29.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a veszélyhelyzeti Korm. rendeletekben bevezetett ún. ársapkát, vagy akciós árat, forgalmazási és árusítási kötelezettséget (a készlet rendelkezésre-tartásra is kiterjedően) mind az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében deklarált vállalkozáshoz való jog, mind az M) cikk (1) bekezdéséből következő szerződési szabadság, mind a XIII. cikk (1)–(2) bekezdéseiben védett tulajdonhoz való jog tekintetében elbírálta és nem találta alaptörvény-ellenesnek (Indokolás [142]–[156]).

- [27] Ugyancsak nem ítélte az Alaptörvénybe ütközőnek és a diszkrimináció tilalmát sértőnek az Alkotmánybíróság, hogy az előírt kötelezettségek a „nagy üzletláncokra” vonatkoznak (Abh. Indokolás [104]).
- [28] Mivel az Abh.-ban az Alkotmánybíróság a jelenlegi indítványban foglaltakkal tartalmilag azonos kérdésekről érdemben döntött, az Alkotmánybíróság az Abtv. 29. §-át illetően arra a következtetésre jutott, hogy jelen alkotmányjogi panasz nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.
- [29] 7. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételek teljesülésének hiányában nem fogadható be, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2025. március 24.

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró