



Juhász Miklós – Erdős Csaba

A 2021–2022. évi üzemanyagár-maximálás gazdasági versennyel összefüggő alkotmányossági vetületei

Az ünnepelt, Horváth Attila tudományos, szakmai és közéleti szerepvállalásai és eredményei a témák gazdag tárházát kínálják annak, aki e festschriftben való közreműködésre kapott megtisztelő felkérést. Oktatóként és kutatóként a magyar állam- és jogtörténetben, a praxisban ellátott alkotmánybírói hivatással és a hobbiként, de professzionális szinten űzött – állami és jogi – kultúrtörténetben megannyi értéket teremtett, amelyek külön-külön is íhletadó források generációk számára, és érdemesek a továbbgondolásra. E sorok szerzői és az ünnepelt szakmai pályájának metszéspontját az Alkotmánybíróság jelenti, s az ünnepelt gyakori előadó bírója a gazdasági versennyel kapcsolatos ügyeknek, ezért e tanulmány tárgyául olyan témát választottunk, amely szorosan kötődik az ünnepelt alkotmánybírói tevékenységéhez.¹ Az Alkotmánybíróság a 2020. március 11. napján kihirdetett² és azóta szinte folyamatosan fennálló³ veszélyhelyzet mint különleges jogrend alatt számos – jellemzően úgynevezett veszélyhelyzeti kormányrendeletbe

¹ Lásd például 3344/2023. (VII. 5.) AB határozat; 3490/2022. (XII. 20.) AB végzés; 24/2022. (X. 26.) AB határozat; 3433/2021. (X. 25.) AB végzés; 7/2019. (III. 22.) AB határozat.

² A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

³ Először 2020. június 16. és 2020. november 4. között „szünetelt” a veszélyhelyzet – helyét járványügyi készültség vette át. Lásd a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet, a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet, valamint a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendeletet! 2021. február 8. napjával szűnt meg a 2020. november 3-án kihirdetett veszélyhelyzet a 26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet nyomán, azonban ugyanezzel a hatállyal a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet ismételt veszélyhelyzetet hirdetett ki. *De facto* a Kormány a veszélyhelyzetet szintén folyamatosan fenntartotta. 2022. június 1. napjával a 181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet megszüntette a 2021. február 8-án kihirdetett veszélyhelyzetet, azonban az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében a veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet ismét bevezette az „új” veszélyhelyzetet. Ugyanígy *de facto* folyamatosan maradt fenn 2022. november 1-jén a veszélyhelyzet. Az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása nyomán szükségessé vált a 2022. június 1-jén kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetése – amelyet a 423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet „végzett el” –, de ezzel együtt az Alaptörvény új veszélyhelyzeti klauzuláján nyugvó új veszélyhelyzet kihirdetésére is sor került az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint

foglalt – kormányzati intézkedés alkotmányosságát vizsgálta. A gazdaságpolitikát érintő intézkedések közül a köz- és szakmai érdeklődés leginkább a hatósági árazás különböző típusaira irányult-irányul. Ezek egyik csoportját a néhány alapvető élelmiszer vonatkozásában bevezetett ármaximálás (a továbbiakban: kiskereskedelmi ársapkák) jelentette, amellyel kapcsolatban az Alkotmánybíróság több határozatot is hozott. A hatósági árazás másik csoportját az egyes üzemanyagtípusok kiskereskedelmi árának maximálása (a továbbiakban: üzemanyagár-maximálás), amely – jogtechnikai megoldásokkal és számos módosítással – 2021. november 15. és 2022. december 31. között volt a magyar jogrendszer része. Az ezzel kapcsolatos alkotmányossági kérdésekben azonban – a vonatkozó jogszabályok hatályon kívül helyezése és az alkalmazásukra vonatkozó adatok hiánya miatt – az Alkotmánybíróság nem foglalt érdemben állást. Noha a (jog)történet diszciplínájában a szakmaisággal nehezen egyeztethető össze, bátorkodtunk feltenni a kérdést: „mi lett volna, ha...?” E tanulmány célja így annak vizsgálata, hogy az üzemanyagár-szabályozás az Alkotmánybíróság különleges jogrendi alapjog-korlátozással kapcsolatos gyakorlata tükrében⁴ milyen alkotmányossági kérdéseket vetett (volna) fel.

Kedves Attila, tisztelt professzor úr, születésnapod alkalmából sok szeretettel köszöntünk! Isten éltesen egészségesben töltött és alkotó kedvvel teli sok-sok éven át!

**„Mi lett volna, ha...?” – gondolat kísérlet a gazdasági
versenyhez leginkább köthető alaptörvényi rendelkezések
és az üzemanyagár-maximálás viszonyáról**

Disclaimer – avagy a gondolat kísérlet keretei

Jelen tanulmányban nem vállalkozunk – nem is vállalkozhatunk – arra, hogy az üzemanyagár-maximálás intézményét minden olyan alaptörvényi rendelkezés fényében megvizsgáljuk, amellyel az kapcsolatba hozható,⁵ ezért azokra fókuszálunk, amelyek – álláspontunk szerint – a piacgazdaság, a gazdasági verseny fontos pillérei. Ekképpen a vállalkozáshoz való jog, a szerződési szabadság és a tulajdonhoz való jog áll vizsgálódásunk fókuszában. Ezek nemcsak a piacgazdaság és a gazdasági verseny alkotmányi szintű biztosítékai, de egymással is szorosan összefüggenek. Az Alkotmánybíróság már működése kezdetén rámutatott, „[a] piacgazdaság

ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelettel, amely jelenleg is hatályos.

⁴ A tanulmány céljának megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlatára, és nem – az egyébként is szűkösen rendelkezésre álló – szakirodalomra támaszkodunk.

⁵ Releváns szempont lehetne például az Alaptörvény B) cikkében deklarált jogállamiság részét képező jogbiztonság egyik eleme, a kellő felkészülési idő követelménye is. Ez azonban nem elsősorban vagy kizárólagosan a gazdasági versennyel összefüggő elv, hanem minden jogszabályra vonatkozik, tárgyától függetlenül.

alapvető létformája a verseny. A piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke a gazdasági verseny kibontakoztatása, védelme.”⁶ Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy „[a] piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezi az Alaptörvény védelmét”.⁷ „A gazdálkodási önállóság, azaz a vagyontárgyakkal, jogokkal és követelésekkel rendelkező döntés önállósága elsősorban a tulajdonhoz való jogból és kisegítő jelleggel a vállalkozáshoz való jogból határozható meg”⁸ – erősítette meg az Alkotmányon nyugvó gyakorlatát az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően.

Bár a kiskereskedelmi ársapkával kapcsolatos alkotmánybíróági döntések nyilvánvalóan irányadóak vizsgálatunk során, a hasonlóságok mellett eltérő elemek is megjelentek az üzemanyagár-maximálással kapcsolatban, ezért elsősorban ezekre fókuszálva fejtjük ki álláspontunkat.

A vállalkozás szabadsága és a tisztességes gazdasági verseny

A tisztességes gazdasági versenyt mint alkotmányos értéket az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, míg a vállalkozás szabadságát az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése deklarálja. Emellett az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése a vállalkozás szabadságát „valódi” alapjogként is nevesíti. Ennek értelmében:

„[B]árkinnek az Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtetett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, másként megfogalmazva a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti.”⁹

Emellett, és az üzemanyagár-maximálás vonatkozásában ez lényeges, a vállalkozás szabadsága a már működő vállalkozások védelmét is jelenti, azaz a vállalkozás „folytatását” is védi:

„A vállalkozáshoz való jog mint alapjog védelmi köre tehát egyaránt kiterjed a piacra lépésre (egy adott vállalkozási tevékenység szabad >választására<, a vállalkozóvá válásra és a tevékenység

⁶ 19/1991 (IV. 23.) AB határozat, idézi a 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat: Indokolás [20].

⁷ 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat: Indokolás [21].

⁸ 20/2014. (VII. 3.) AB határozat: Indokolás [291].

⁹ 3/2020. (I. 3.) AB határozat: Indokolás [35].

megkezdésére), továbbá egy már megkezdett tevékenység folytatására is, hangsúlyozva azonban, hogy a szóban forgó alapjog a jogi környezet változatlanságát nem garantálja. A szubjektív és a szigorúbban megítélendő objektív – azonban mindkét esetben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében írt teszt szerint elbírálandó – korlátok különbözősége pedig alapvetően abban áll, hogy a szubjektív feltételek teljesítése elvileg bárki számára lehetséges, míg ehhez képest objektív korlátok alatt a vállalkozni kívánó személyétől független előírásokat kell érteni.”¹⁰

A kiskereskedelmi árstop vonatkozásában az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott a vállalkozás szabadságának korlátozására különleges jogrendben irányadó tesztjével. Ennek keretében az Alkotmánybíróság elhatárolta egymástól az Alaptörvény kilencedik és tizedik módosítása előtti és azt követő időszakra alkalmazandó tesztek. Az Alaptörvény jelenleg hatályos szabályai alapján a vállalkozás szabadságának korlátozását

„az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, az 51. cikk (2) bekezdése és az 52. cikk (1) és (2) bekezdéseire figyelemmel kidolgozott szempontrendszer alapján ítélte meg:

- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
- az alapjogkorlátozásnak volt-e legitim célja,
- az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére,
- az alapjogkorlátozással okozott hátrányokat meghaladják-e a legitim cél eléréséből fakadó előnyök (arányosság).”¹¹

A teszt két aspektusára kell felhívunk a figyelmet. Egyrészt arra, hogy a különleges jogrendre tekintettel módosított általános – tehát az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésén nyugvó – alapjog-korlátozási tesztet a kilencedik és a tizedik alaptörvény-módosítására és a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa miatt bevezetett – és a konkrét esetben közvetlen és tömeges életveszélyt nem feltételező – veszélyhelyzetre tekintettel az Alkotmánybíróság jelentősen szigorította, mivel visszaemelte abba az arányosság hagyományos értelmezését. Korábban ehelyett csak azt vizsgálta, hogy „a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról”.¹² A másik fejlemény pedig az, hogy ezen szigorítás nyomán a különleges jogrendre irányadó általános alapjogvédelmi teszt csak egy elemében tér el a normál jogrendi próbától: a szükségességet – tehát azt, hogy a legitim cél elérésére alkalmas legenyhébb beavatkozást válassza a jogalkotó – nem követeli meg.

¹⁰ 3/2020. (I. 3.) AB határozat: Indokolás [36].

¹¹ 3004/2024. (I. 12.) AB határozat: Indokolás [57].

¹² 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat: Indokolás [163].

A fentieket az üzemanyagár-maximálásra alkalmazva a következőkre juthatunk.

A teszt első elemét – a vállalkozáshoz való jogba való beavatkozás meglétét – illetően álláspontunk szerint pozitív válasz adható. A kiskereskedelmi árstoppal kapcsolatos döntéseiben ugyan ezzel ellentétes következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, de ennek magyarázata az eltérő jellegű tevékenységből következik. A kiskereskedelmi árstop a boltok jellemzően többezres kínálatából csak nyolc termékcsoporthoz vonatkozott, ezzel szemben az üzemanyagár-maximálás az üzemanyagtöltő állomások legjellemzőbb két termékét, azaz tevékenységük lényegi részét érintette, s az üzemanyagtöltő állomásokon forgalmazott egyéb termékek és nyújtott szolgáltatások (motorolaj-értékesítés, *shop*, autómosó stb.) jellemzően kiegészítő jellegűek.

Véleményünk szerint az alapjog-korlátozás legitim céljaként tételezhető a lakosság üzemanyagokhoz való hozzáféréseinek biztosítása reális áron s emellett az infláció hatásainak enyhítése. Utóbbi elsősorban alkotmányos értéknek fogható fel, előbbi alapjogi relevanciával is bír, mivel az Alkotmánybíróság a járművel történő közlekedés szabadságát az Alaptörvény mozgásszabadságot biztosító XXVII. cikk (1) bekezdése körében értelmezi.¹³ A teszt harmadik, „alkalmassági” eleme okozhat némi bizonytalanságot a mérlegelés során, mert álláspontunk szerint nem egyértelmű, hogy az alkalmasság milyen spektrumon vizsgálendő. Amennyiben ennek fókuszja a legszűkebb, s csak arra irányul, hogy az üzemanyagár-maximálás nyomán biztosított-e a legitim cél elérhetősége, akkor az alkalmasságnak való megfelelés kétségtelenül megállapítható. Más megközelítésben azonban a konklúzió kérdéseket is felvet. Ehhez elegendő azokra az ellátási nehézségekre utalni, amelyekkel napi szinten lehetett találkozni: a lakosság részéről a készletező vásárlásokra, amelyek a kereslet növekedését okozták, amivel a rendelkezésre álló készletek nem feltétlenül tudtak lépést tartani, amit az ellátás akadozása és a finomítói kapacitások korlátozottsága is súlyosbított. A kereskedők – részben az ellátási korlátok, részben az üzemanyagár-maximálás nyomán keletkező veszteségeik csökkentése miatt – mennyiségi korlátozásokat vezettek be (akár néhány liter/nap/gépjármű/töltőállomás). Ezek alapján az üzemanyagár-maximálással érintett üzemanyagtípusokhoz való hozzáférhetőség nem minden esetben változott pozitív irányba, azaz a legitim cél elérésére való alkalmasság fennállta csak alaposabb, közgazdasági elemzésekkel alátámasztott vizsgálat alapján állapítható meg, ami viszont már olyan gazdaságpolitikai, célszerűségi kérdés, amelyben az állásfoglalástól az Alkotmánybíróság rendszerint tartózkodik.

Az arányosság körében nem hagyható figyelmen kívül, hogy 2022 februárjában a szabályozás címzettje köre megváltozott: addig kizárólag a kiskereskedelmi piac szereplőit – az üzemanyagtöltő állomásokat – érintette. Az ekkor bevezetett módosítással az üzemanyag-kiskereskedők számára kedvezően változott a szabályozási környezet: a hatósági üzemanyaggal kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 57/2022. (II. 28.) Korm. rendelet a kiskereskedelmi hatósági áras

¹³ 3215/2013. (XII. 2.) AB határozat: Indokolás [35].

üzemanyagtípusok nagykereskedelmi árát 480 forintban maximalta és szerződési kötelezettséget hozott létre a nagykereskedők számára, kimondta továbbá, hogy a kiskereskedőnek történő értékesítés során egyéb költség vagy díj nem számolható fel. Emellett jövedékiadó-kedvezményt biztosított és a Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség részére fizetendő tagi hozzájárulás alól 2022 márciusától szeptemberig bezárólag mentesítette az érintetteket.

2022 márciusában a Kormány az úgynevezett kisbenzinkutak¹⁴ támogatására programot indított,¹⁵ amelynek keretében az általuk forgalmazott maximált áras üzemanyagok után literenként 20 forintos támogatásban részesültek a 2021. évi tárgyhavi forgalom 120%-a erejéig. A veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről szóló 2021. évi CXXX. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet pedig a hatósági áron való üzemanyag-vásárlásra jogosult fogyasztók körét szűkítette részben a járműtípus és a tankolására alkalmas kútoszlop tulajdonságai, részben pedig a gépjármű honossága alapján, kizárva a kedvezményből a nem magyar rendszámú gépjárműveket az azon országokban bejegyzett rendszámmal ellátott gépjárművek kivételével, amely országokban szintén hatósági áras üzemanyagot a magyar gépjárművek tankolására elérhetővé tesznek. A hatósági üzemanyaggal kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló, 2022. július 30-án hatályba lépett 278/2022. (VII. 30.) Korm. rendelet szűkítette a hatósági áron való üzemanyag-vásárlásra jogosultak körét: a taxik kivételével a „céges autókat” is kizárta a jogosulti körből.

E jogalkotói lépések a szabályozás arányossága mellett szólnak. Ellentétes irányban ható körülményként értékelhető azonban az ármaximálás időszakának többszöri hosszabbítása, huzamosabb ideig való fennállta. Összességében azonban egyértelműen kimutatható, hogy a kezdeti, 2021. november és 2022. február–március közti négy, négy és fél hónapos időszakot követően jelentősen enyhültek az üzemanyag-kiskereskedőkre üzemanyagár-maximálás miatt háruló terhek, tehát az érdemi beavatkozás időben korlátozott volt. Az érintett vállalkozások üzemmérete – és ebből adódó teherbíró képességük – alapján differenciált szabályozás, a 20 forintos literenkénti támogatásra való jogosultság az üzemanyagár-maximálásból fakadó terhek arányos elosztására való jogalkotói törekvést mutatja.

A tulajdonhoz való jog: az Alaptörvény XIII. cikke

A tulajdonhoz való jog sérelme jellemzően három aspektusban merül fel a forgalmazási kötelezettséggel együtt előírt üzemanyagár-maximálással kapcsolatban. Az egyik a szabad

¹⁴ Legfeljebb 50 üzemanyagtöltő állomást működtető olyan vállalkozás, amelynek üzemanyag-értékesítésből származó bevétele 2021-ben nem haladta meg az 50 milliárd forintot.

¹⁵ A kisbenzinkutaknak a vidéki ellátásbiztonság garantálása érdekében történő támogatásáról szóló 1117/2022. (III. 5.) Korm. határozat.

ármegállapítás hiányában realizálható haszon elmaradása, a másik a tulajdonjog részjogosultságát képező rendelkezési jogkorlátozása az árusítás és az ármeghatározás tekintetében, a harmadik pedig a szintén tulajdonjogi részjogosultságként jelentkező használat jogának korlátozása az értékesítéshez használt infrastruktúra használatára kötelezés miatt. Az elmaradt/ elmaradó haszon vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata kifejecesedett:

„A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi [...] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt.”¹⁶

Egy ilyen tartalmú indítványelem tehát – az AB eddigi gyakorlatának tükrében – nagy valószínűséggel alkalmatlan lenne az érdemi elbírálásra.

A tulajdoni részjogosítványok az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján alkotmányos védelem alatt állnak:

„A szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép.”¹⁷

Az Alkotmánybíróság tehát a rendelkezési és a használati jog korlátozásának Alaptörvénnyel való összhangjának megítélésére – amennyiben a kisajátítás szintjét elérő beavatkozást jelentenek – a közérdekűségi tesztet alkalmazza.

A fentiekből adódhatna, hogy a valamely termék maximált áron való forgalmazására való kötelezettség is a tulajdonhoz való jog – konkrétan annak részeleme, a rendelkezési jog – sérelmét jelenti. Azonban a devizahitelek átváltásának ügyében, majd a kiskereskedelmi ársapkákkal kapcsolatban is ettől eltérő álláspontra helyezkedett az Alkotmánybíróság, s e szempontot a szerződési szabadság körében értékelte:

¹⁶ Legutóbb lásd 3192/2024. (V. 31.) AB határozat: Indokolás [50].

¹⁷ 23/2017. (X. 10.) AB határozat: Indokolás [16]; hasonlóan: 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat: Indokolás [100].

„A szerződési szabadság [...] szoros összefüggésben áll az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való joggal is. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdon szabadságát, a tulajdonosok magánautonómiájának a védelmét is garantálja. A tulajdon egyik részjogosítványa a tulajdonosi »rendelkezés« szabadsága, amelynek szükségszerű tartalmi eleme a szerződési szabadság.”¹⁸

E megközelítésnek két következménye is van. Egyfelől az, hogy a tulajdonhoz való jog védelmi szintjétől, a közérdekűségi tesztől eltérő standard alapján állapítják meg az Alaptörvénnyel való összhangot. Ezen szempontrendszer azonban – a következő pont tanúsága szerint – enyhébb, mint a közérdekűségi teszt. Megjegyezzük, hogy amennyiben az indítványozó a vállalkozás szabadságát biztosító XII. cikk (1) bekezdésének sérelmére is hivatkozik, a korlátozás vizsgálatára az általános alapjogkorlátozási teszt – illetve annak különleges jogrendre igazított verziója – az irányadó, amely szigorúbb a közérdekűségi tesztnél. További következménye a rendelkezési jog szerződési szabadságba való csatornázásának, hogy ezzel az Alkotmánybíróság *de facto*, az alkotmányos védelem szintjét tekintve különbséget tesz a tulajdon tárgyai alapján. Ezek szerint létezik „általános” köre a tulajdonnak, amelynek funkciója az egyéni önmegvalósítás anyagi kereteinek (például lakás, autó, konzumálható termékek) vagy a vállalkozások működésének biztosítása (például gépek, telephelyek stb.), és egy másik, speciális csoport, amely elemeinek a megszerzésére eleve a továbbértékesítés (és az ebből való hasznonszerzés) céljából kerül sor. Míg az első csoportba tartozó tárgyakat érintő tulajdonkorlátozás esetén a közérdekűségi teszt az irányadó, addig a második csoportba tartozók esetén a szerződési szabadság észszerűségi próbája vagy a vállalkozás szabadságának szükségességi-arányossági tesztje alkalmazandó.¹⁹ Noha a különbségtétel indokolt lehet, adott esetben gyakorlati nehézséget okozhat annak eldöntése, hogy egy-egy tárgy(kör) melyik csoportba sorolható.

¹⁸ 3004/2024. (I. 12.) AB határozat: Indokolás [35]; 33/2015. (XII. 3.) AB határozat: Indokolás [25].

¹⁹ A vállalkozások tulajdonhoz való jogának határaival kapcsolatban hasonló – de a szerződési szabadság helyett a vállalkozás szabadságára koncentráló – érvelést fogalmazott meg Pokol Béla is a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása [41] számú bekezdésében: „A határozat indokolásának megítélésem szerint elvi szinten rögzíteni kellett volna, hogy ha a tulajdon profitorientált működtetése merül fel, akkor ez már nem illeszthető be a tulajdon alaptörvényi védelmének kereteibe, hanem erre ott áll a vállalkozáshoz való jog, illetve ennek megerősítésére a vállalkozás szabadságának alaptörvényi értéke. Ezzel az elvi deklarálással elkerülhetnénk a jövőben, hogy a panaszosok a profitorientált tulajdonműködtetés közbeni sérelmüket is mint a tulajdon sérelmét állítsák a középpontba, és ezzel érveljenek, miközben az Alaptörvény ezt a tevékenységet – a korábbi Alkotmánytól jórészt eltérő tartalommal – más összefüggésekbe helyezve szabályozta.” Szintén e határozathoz fűzött különvéleményt Bragyova András, aki szerint a vállalkozások vagyonának védelme körében a tulajdonhoz való jog csak a bevezetett üzlet nevére és *goodwilljére* mint vagyoni értékre terjed ki, más vonatkozások azonban inkább a vállalkozás szabadsága körében értékelendők (3194/2014. (VII. 15.) AB határozat: Bragyova András különvéleménye [66]).

A szerződési szabadság mint alkotmányos érték

Az előző pontban írtakból következően a szerződési szabadság kiemelt szerephez jut a kiskereskedelmi ársstop formáival kapcsolatban, ezért mindenképpen tisztázandó az ennek korlátozására alkalmazandó szempontrendszer. Hasonlóan a vállalkozás szabadságához, ennek körében is meg kell különböztetnünk a normál és a különleges jogrendre vonatkozó standardokat.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikke alapján védelmet élvez.²⁰ Ezzel összefüggésben kifejtette, hogy „nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező I. cikk (3) bekezdése sem, vagyis a szerződési szabadságnak még lényeges tartalma is korlátozható”, illetve hogy „a szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, [...] korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű”.²¹ Emellett – az előző pontban foglaltak szerint – a szerződési szabadság szoros összefüggésben áll az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való jog részét képező rendelkezési szabadsággal is.

„Összefoglalóan: a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikkéből és a XIII. cikk (1) bekezdéséből következik, tehát nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezi az Alaptörvény védelmét, és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére az Abtv. szerinti alkotmányjogi panasz alapítható. A korlátozás alkotmányossága azonban nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján, hanem – figyelemmel a közérdekre is – az észszerűségi tesztet alkalmazva bírálendő el.”²²

Az Alkotmánybíróság a szerződési szabadság korlátozásának különleges jogrendi standardjait a 3004/2024. (I. 12.) AB határozatban fektette le. Abból indult ki, hogy a szerződési szabadság alapjognak nem minősülő Alaptörvényben biztosított jog, s ebből

„következik az is, hogy az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése – amely szerint »[k]ülönleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható« – nem irányadó a szerződési szabadságra. Ugyanakkor a szerződési szabadság mint Alaptörvényben foglalt jog különleges jogrendi korlátozhatóság standardjainak meghatározása során sem hagyható figyelmen kívül az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésében is tükröződő koncepció, miszerint a különleges jogrend

²⁰ 22/2018. (XI. 20.) AB határozat: Indokolás [34].

²¹ 3298/2014. (XI. 11.) AB határozat: Indokolás [29].

²² 33/2015. (XII. 3.) AB határozat: Indokolás [26].

rendeltetéséből fakadóan a Kormány jogalkotói mozgástere nagyobb, mint normál jogrendben, azon okból, hogy a társadalmat, államot fenyegető veszély elhárításához, következményeinek enyhítéséhez szükséges intézkedéseket minél nagyobb hatékonysággal foganatosíthassa. A fentiek alapján – figyelemmel az úgynevezett észszerűségi tesztre is [...] – az Alkotmánybíróság a szerződési szabadság korlátozásának megengedhetőségével kapcsolatos vizsgálatának alábbi lépéseit különítette el:

- történt-e beavatkozás a szerződési szabadságba;
- a beavatkozásnak volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti – így különösen a közérdekkel alátámasztható – észszerű indoka, vagy az önkényes volt;
- a beavatkozás alkalmas volt-e a fenti indok szerinti cél elérésére.”²³

A fenti tesztet az üzemanyagár-maximálásra vetítve az alábbiakat állapíthatjuk meg. A szerződési szabadságba való beavatkozás ténye megkérdőjelezhetetlen, hiszen a szabad árképzés lehetőségét – legalábbis az emelés irányát tekintve – a beavatkozás elvonja.²⁴ A beavatkozás jelentette hátrányokkal szembeállítható közérdek mint észszerű, objektív indok és az annak elérésére való alkalmasság tekintetében álláspontunk szerint irányadó lehet a vállalkozás szabadságával összefüggésben írt következtetés.

Konklúzió

A kiskereskedelmi árstoppal kapcsolatosan született döntések alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság elvégezte az egyes Alaptörvényben biztosított jogok különleges jogrendi korlátozására vonatkozó tesztek kidolgozását és azoknak az Alaptörvény különleges jogrendi fejezetét érintő reformját, valamint a különböző indikációkon nyugvó veszélyhelyzetekre való aktualizálását is. Ezek megfelelő támpontot adhatnak arra nézve is, hogy az üzemanyagár-maximálás esetében az adott szabályozás milyen feltételek mellett felel meg az Alaptörvényből levezethető követelményeknek.

²³ 3004/2024. (I. 12.) AB határozat: Indokolás [39]–[40].

²⁴ Lásd azonos konklúzióval a kiskereskedelmi árstop vonatkozásában: „A hatósági árazás valamennyi típusa, így a KR. vonatkozó előírásai – a forgalmazandó mennyiségre tekintet nélkül – a szerződési szabadság korlátozását jelentik. Ennek oka, hogy a kereskedő nem élhet – egyébként az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jog lényeges elemének tekintett rendelkezési jogból is fakadó – azon lehetőséggel, hogy a piaci viszonyokra, így a kereslet és kínálat mindenkori helyzetére tekintettel állapítsa meg az általa forgalmazott termék(ek) kiskereskedelmi árát. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a KR. vizsgált rendelkezéseinek előírásával a jogalkotó beavatkozott a szerződési szabadságba.” 3004/2024. (I. 12.) AB határozat: Indokolás [42].

Forrásjegyzék

Magyarország Alaptörvénye
2021. évi CXXX. törvény
40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet
282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet
283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet
478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet
26/2021. (I. 29.) Korm. rendelet
27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet
57/2022. (II. 28.) Korm. rendelet
94/2022. (III. 10.) Korm. rendelet
180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet
181/2022. (V. 24.) Korm. rendelet
278/2022. (VII. 30.) Korm. rendelet
423/2022. (X. 28.) Korm. rendelet
424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet
1117/2022. (III. 5.) Korm. határozat
19/1991 (IV. 23.) AB határozat
3192/2012. (VII. 26.) AB határozat
3215/2013. (XII. 2.) AB határozat
20/2014. (VII. 3.) AB határozat
3194/2014. (VII. 15.) AB határozat
3298/2014. (XI. 11.) AB határozat
33/2015. (XII. 3.) AB határozat
7/2019. (III. 22.) AB határozat
3/2020. (I. 3.) AB határozat
24/2022. (X. 26.) AB határozat
3128/2022. (IV. 1.) AB határozat
23/2017. (X. 10.) AB határozat
22/2018. (XI. 20.) AB határozat
25/2021. (VIII. 11.) AB határozat
3344/2023. (VII. 5.) AB határozat
3004/2024. (I. 12.) AB határozat
3192/2024. (V. 31.) AB határozat
3433/2021. (X. 25.) AB végzés
3490/2022. (XII. 20.) AB végzés