



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA
MÁSODIK SZEKCIÓ

VÉKONY kontra MAGYARORSZÁG ÜGY

(65681/13. sz. kérelem)

ÍTÉLET

STRASBOURG

2015. január 13.

VÉGLEGES

2015.06.01.

Ezen ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával vált véglegessé. Szerkesztői változtatás alá eshet.

A Vékony kontra Magyarország ügyben,

az Emberi Jogok Európai Bírósága (Második Szekció) Kamaraként tartott ülésén, melynek tagjai voltak:

Guido Raimondi, *elnök*,

Işıl Karakaş,

Sajó András,

Nebojša Vučinić,

Egidijus Kūris,

Robert Spano,

Jon Fridrik Kjølbro, *bírák*

és Stanley Naismith, a *Szekció hivatalvezetője*,

2014. november 25-i zárt ülésén lefolytatott tanácskozását követően az azon időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

AZ ELJÁRÁS

1. Az ügy alapja egy Magyarország ellen benyújtott kérelem (65681/13. sz.), melyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény („az Egyezmény”) 34. cikke alapján egy magyar állampolgár, Vékony László („a kérelmező”) 2013. október 14-én terjesztett a Bíróság elé.

2. A kérelmezőt Cech A., Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt („a Kormány”) képviselője, Tallódi Z. képviselte a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból.

3. A kérelmező az Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyvének – önállóan, illetve a 14. cikkel együtt olvasott – 1. cikke alapján panaszolta, hogy a dohánytermék-értékesítési jogának elvesztése hátrányos megkülönböztetéssel járó körülmények közt megvalósuló indokolatlan tulajdontól való megfosztásnak minősült.

4. 2013. november 15-én a kérelem közlésre került a Kormány felé.

A TÉNYEK

I. AZ ÜGY KÖRÜLMÉNYEI

5. A kérelmező 1950-ben született és Sopronban él.

A. Az ügy körülményei

6. 1994-től kezdődően a kérelmező családja egy vegyesboltot üzemeltetett a panaszos személyes részvételével. Jövedéki adóköteles termékeket, azaz alkoholt és dohánytermékeket árultak, kezdetben a kérelmező édesanyja jövedéki engedélyével. A dohánytermékek kiskereskedelmi forgalma átlagosan körülbelül a családi vállalkozás egyharmadát tette ki.

A panaszos 1999-ben szerzett saját működési engedélyt bolt üzemeltetésére (ld. még a lenti 15. bekezdést is). 2001-ben kereskedő és boltvezető képesítést szerzett. 2005-ben saját jogán bejegyezték jövedéki termékek kereskedőjeként.

7. 2012. szeptember 11-én az Országgyűlés elfogadta a fiatalokúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről 2012. évi CXXXIV. törvényt, amit 2012. szeptember 24-én hirdettek ki. A törvényt a későbbiekben több alkalommal módosították, és a végső változatot 2013. június 6-án fogadták el. A törvény 2013. július 1-jén lépett hatályba.

8. A törvény értelmében a dohánytermékek kiskereskedelme – melyet korábban országosan körülbelül 42 000 kiskereskedelmi ponton végeztek – állami monopóliummá vált (melyet egy állami tulajdonú társaság, az ND Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zrt.-én, „ND Zrt.”- keresztül gyakorol), és a dohánytermékek kiskereskedői egy – 2012. december 15-én kiírt – koncessziós pályázat útján kaphattak engedélyt pályázónként maximum öt kiskereskedelmi pont működtetésére. Az új koncessziókra való jelentkezéshez a pályázóknak üzleti tervet kellett készíteniük, mely többek közt tükrözi a dohánytermékek kiskorúak általi hozzáférhetőségének maximális korlátozását célzó új kormányzati politikát, amely megtiltja a 18 év alattiaknak a belépést a dohányterméket árusító üzletekbe. Az új engedélyek alapján dohánytermékek kiskereskedelme csak olyan külön bejáratú üzletben folytatható, melyek ablakai sötétítettek, ezáltal megakadályozva az átlátást, és ahol egyéb termékek vonatkozásában korlátozott az áruválaszték.

A pályázat benyújtásának végső határideje 2013. február 22-e volt. A dohánytermékek kiskereskedelmével korábban foglalkozó egységek nem rendelkeztek előjogokkal a pályázat során. A pályázatokról az ND Zrt. kellett, hogy döntsön.

A pályázaton összesen mintegy 6800 engedélyt adtak ki országszerte.¹

9. A kérelmező 2013. február 4-én nyújtotta be koncesszióra vonatkozó kérelmét a családi vállalkozásban használandó leendő engedélyért. A pályázati anyagot a kérelmező írta alá, melyet a felesége és fia tanúként írtak alá. A kérelmező aztán 2013. február 20-án kiegészítette a pályázati

¹ www.nemzetidohany.hu

anyagot a hatályba lépő új szabályoknak megfelelően. A Kormány szerint a kérelmező pályázati anyaga nagyon tömör volt és nem volt kifejtve; így különösen nem tartalmazott megfelelő üzleti tervet, mely a pályázás kritériumai között szerepelt. A kérelmező előadta, hogy a pályázat értékelésére vonatkozóan semmiféle információt nem bocsátottak rendelkezésre.

10. 2013. április 23-án a kérelmezőt arról tájékoztatták, hogy nem szerzett dohánytermék kiskereskedelmére vonatkozó koncessziót. A határozat nem tartalmazott indoklást vagy bármilyen utalást a 120-pontos pályázati elbírálási értékelőlapon a kérelmező által elért eredményről, és az ellen nem állt rendelkezésre semmiféle jogorvoslat.

A kérelmező családja által működtetett vállalkozás arra kényszerült, hogy a jogszabályban meghatározott határidőn belül, azaz 2013. július 14-ig megszüntesse a dohánytermékek árusítását. A dohánytermék-nagykereskedők jogszabályi előírás alapján kötelesek voltak visszavásárolni a megszűnt kiskereskedések visszamaradt készleteit.

A kérelmező családi vállalkozásának fennmaradó értékesítési tevékenysége már nem volt nyereséges, és az üzlet felszámolását eredményezte.

11. A törvény alapján nem jár kártérítés azon kiskereskedőknek, akik korábban dohánytermékek árusítási engedéllyel rendelkeztek és akik amiatt estek el megélhetésük egy részétől, hogy nem ítélték meg számukra koncessziót. A kérelmező előadta, hogy ez következett be az ő családjában is; és a kiskereskedelmi engedély elvesztését követően jelentős nehézségei támadtak, hogy eltartsa a családját, beleértve a kiskorú fiát.

12. A kérelmező továbbá előadta, hogy mások, akik vele összehasonlítható helyzetben voltak – valamint azok esetében, akik korábban sosem foglalkoztak dohánytermékek kiskereskedelmével és nem voltak vele összehasonlítható helyzetben – koncessziót kaptak, mely eltérő bánásmód más körülménnyel nem magyarázható, mint a kérelmező politikai hovatartozásával. Meglátása szerint ezt támasztja alá az a tény is, hogy néhány sikeres pályázó több koncessziót is nyert több értékesítési pontra nézve.

13. 2014. január 14-én az Alkotmánybíróság számos azonos témakörű panaszt minősített elfogadhatatlannak.

3194/2014. (VII. 14.) AB számú határozatában érdemben elutasította ezeket az indítványokat (ld. lent a 16. bekezdésnél), megállapítva különösen, hogy a törvényhozás a kiskorúak dohányzásának visszaszorítását célozta és ezért korlátozta a dohánytermékek kiskereskedelméhez való hozzáférhetőséget. Ezen intézkedések Magyarországnak az Egészségügyi Világszervezet Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményében vállalt kötelezettségeit, valamint a Nemzetközi Ifjúsági Dohányzás Felmérés megállapításait tükrözik.

B. Releváns hazai jogszabályok

14. A fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXIV. törvény kimondja:

2. §

„(1) Dohánytermékek kiskereskedelme Magyarországon kizárólagosan az állam hatáskörébe utalt tevékenység, melynek gyakorlását az állam a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: „Ktv.”), és e törvény rendelkezéseinek megfelelően megkötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti.”

11. §

„(1) Ha e törvény kivételt nem tesz, dohánytermék-kiskereskedelem kizárólag dohányboltban folytatható.”

15. A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 1997. évi CIII. törvény („Jövedéki Adóról szóló törvény”) értelmében, ami 2004. május 1-jén veszítette hatályát, jövedéki termékeket kétféleképpen lehetett forgalmazni: a) jövedéki engedély birtokában, mely esetben az engedély birtokosa a termékeket nem a végső fogyasztók számára árusíthatta; b) végső fogyasztók számára különleges engedély nélkül is lehetőség volt jövedéki termékeket árusítani, amennyiben az üzlet tulajdonosa megfelelő működési engedéllyel rendelkezett, mely magában foglalta a kérdéses jövedéki termékek árusítását. A törvény vonatkozó rendelkezése értelmében:

72. § (1)

„(1) Jövedéki termékek szabadforgalomban végzett nem jövedéki engedélyes kereskedelme (...) kizárólag az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló jogszabályban meghatározott (...) működési engedély birtokában lehetséges, ha

- a) a működési engedély olyan kiskereskedelmi, vendéglátóipari, illetve kereskedelmi szálláshely üzletkörre szól, amelyben a jogszabály jövedéki termékek forgalmazását megengedi, és
- b) a nem jövedéki engedélyes kereskedő a tevékenységét üzlethelyiségben (...) folytatja.”

16. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (“az Alkotmánybíróságról szóló törvény”) kimondja:

26. §

“(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

- a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és
- b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

- a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és
- b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”

29. §

“Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a [szóban forgó] bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.”

56. §

“(1) Az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról.

(2) A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit (...).”

Az Alkotmánybíróság a fenti 13. bekezdésben említett indítványokat két szempontból vizsgálta: a támadott törvényi rendelkezések sértették-e a panaszosok tulajdonhoz való jogát, illetve sértették-e a vállalkozás szabadságához fűződő jogukat.

A tulajdonjogot illetően az Alkotmánybíróság lényegében azt mondta ki, hogy a panaszosok vállalkozási tevékenysége a dohánytermékek kiskereskedelmében – akármennyire is régóta folytatták – önmagában nem minősül megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak. 2013. július 1-jét megelőzően nem rendelkeztek különleges jogosultsággal dohánytermékek kiskereskedelmére, mert ezt az engedély-típust csak a fenti dátumon vezette be a támadott jogszabály. Mindezek következtében a jogszabály nem fosztotta meg őket korábban létező,

megszerzett tulajdontól, és nem is törölte el általánosságban az üzletműködtetési engedélyüket. Ezen túlmenően, jövedéki adóköteles termékek árusítására vonatkozó engedélyük (ami különbözött a támadott jogszabály által bevezetett engedélytől, és amit az adóhatóság bocsátott ki a dohánytermékek kiskereskedelmének megkezdése előfeltételeként) nem átruházható és visszavonható engedélyek voltak, és nem minősültek tulajdonnak. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jogszabály nem zárta el a panaszosok elől azt a lehetőséget, hogy koncessziós pályázatot nyújtsanak be az új rendszer szerint, és eredményes pályázás esetén folytassák addigi tevékenységeiket.

Ami a vállalkozáshoz való alapjoggal kapcsolatos panaszt illeti, az Alkotmánybíróság egyetértett azzal, hogy a panaszosok tevékenysége alkotmányos védelem alatt áll. Ugyanakkor kiemelte, hogy ez a jog nem ad korlátlan vagy alanyi jogot bármilyen tevékenység gyakorlásához. Az Alkotmánybíróság szerint a támadott jogszabály nem sértette a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmát, nevezetesen nem zárta el véglegesen a panaszosokat attól a lehetőségtől, hogy folytassák dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységüket, még inkább attól, hogy általánosságban véve vállalkozási tevékenységet folytassanak. Mindössze feltételekhez kötötte a tevékenységet, melyeknek nem volt lehetetlen eleget tenni. Az Alkotmánybíróság a korlátozást a közérdek védelmében indokoltnak találta, valamint kellően arányosnak a korlátozás alapját képező közegészségügyi megfontolásokkal, annál is inkább, mert a panaszosok által árusított termékek közismert egészségügyi kockázatot jelentenek, valamint a dohányzás által előidézett betegségek gyógyítása jelentős terhet ró az államra, amely az Alkotmánybíróság véleménye szerint a kérdéses ügyben széles mérlegelési lehetőséget biztosít annak szabályozására.

17. A jogalkotó kártérítési felelősségével kapcsolatosan a Kúria állandó ítélezési gyakorlatát a Fővárosi Ítéltábla az EBD2014.P.1. sz. eseti döntésben összegezte az alábbiak szerint:

„[A] Legfelsőbb Bíróság az EBH1999. 14. számú eseti döntésben abban foglalt állást, hogy a jogalkotásra mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre nem alkalmazhatók a polgári jogi kárfelelősség szabályai. A BH1993. 312. számú eseti döntésben pedig azt mondta ki, hogy a normatív általánosságot megfogalmazó jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és károsult között polgári jogi jogviszonyt. (...) A BH1994. 31. számú eseti döntés azt a bírói gyakorlatot tükrözi, mely szerint a jogalkotók kártérítő felelősségét az általuk kibocsátott normatív szabályokkal összefüggésben többlétevényállás hiányában nem lehetett megállapítani.”

Az eseti döntésben ilyen többlétevényállást képezett az ügy alapjául szolgáló alkotmánybíróági határozat, amely kimondta, hogy a kérdéses jogalkotási eljárás diszfunkcionális volt, mivel az annak eredményeként

született jogi rendelkezés nem más volt, mint jogszabályi formába ágyazott és a panaszosra hátrányos egyedi döntés.

A JOG

I. AZ EGYEZMÉNYHEZ FÜZÖTT ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYV 1. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

18. A kérelmező azt panaszolta, hogy családi vállalkozásának a dohánytermékkel kapcsolatos korábbi engedélyének kártérítés nélküli megszüntetése, melyre állítása szerint diszkriminatív körülmények közt került sor, az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikkének megsértését eredményezte önmagában és az Egyezmény 14. cikkével együttesen, különösen annak fényében, hogy az új szabályok alapján nem ítélték meg számára hasonló engedélyt.

A Kormány vitatta a panaszos állításait.

A Bíróság úgy ítéli meg, hogy a panasz egyedül az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alapján vizsgálendő, amely kimondja:

“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 ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

A. Elfogadhatóság

19. A Kormány előjáróban azzal érvelt, hogy a kérelmező édesanyja volt a korábbi engedély tulajdonosa, így a kérelmező vonatkozásában a panasz tárgyi okból elfogadhatatlan. A kérelmező vitatta ezt a véleményt, és azzal érvelt, hogy a dohánytermék árusításához való jogának elvesztése az egész családi vállalkozást érintette, valamint ő személyesen is rendelkezett jövedéki engedéllyel.

20. A Bíróság rámutat, hogy két feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy az Egyezmény 34. cikkére lehessen hivatkozni: a kérelmezőnek az Egyezmény 34. cikkében említett valamely indítványozói kategóriába kell tartoznia, és valószínűsítania kell, hogy az Egyezmény megsértésének

áldozata. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az “áldozat” fogalmát önállóan kell értelmezni, és függetlenül olyan nemzeti fogalmaktól, mint például az érdek vagy cselekvőképesség. Ezen túlmenően ahhoz, hogy a kérelmező hivatkozasson arra, hogy az Egyezmény megsértésének áldozata, kellően közvetlen kapcsolat kell, hogy legyen a kérelmező, valamint azon hátrány között, amelyet megítélése szerint elszenvedett az állítólagos jogsértés következtében (ld., *inter alia*, *Tauira and Others v. France*, no. 28204/95, a Bizottság 1995. december 4-i döntése, Decisions and Reports (DR) 83-B, 112. o.; *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus and Others v. France*, no. 38192/97, a Bizottság 1998. július 1-jei döntése, DR 94-B, 124. o.; *Comité des médecins à diplômes étrangers v. France and Others v. France* (dec.), nos. 39527/98 and 39531/98, március 30.; *Gorraiz Lizarraga and Others v. Spain*, no. 62543/00, § 35, ECHR 2004- III).

21. Az adott ügyben a Bíróság megjegyzi, hogy bár hivatalosan a jövedéki engedély birtokosa a kérelmező édesanyja volt, az engedély az ő családi vállalkozásuk hasznára vált, mely állítást a Kormány nem cáfolta. Továbbá a kérelmező maga is rendelkezett üzlet-üzemeltetési engedéllyel ugyanazon élelmiszerüzlet tekintetében, és jövedéki termékek kereskedőjeként bejegyezték, mely engedély feljogosította arra, hogy dohánytermékeket árusítson (ld. fenti 15. bekezdés). Ilyen körülmények közt a Bíróság úgy tartja, hogy az, hogy a kérelmező nem szerzett új engedélyt, még ha azért csak a kérelmező folyamodott is, és nem más családtagok, kellően közvetlen kapcsolatot eredményezett közte és az állítólagos jogsértés következtében elszenvedett vélt hátrány között. Mindezek alapján a Bíróság meggyőződött arról, hogy a kérelmet nem lehet elutasítani személyi okból való elfogadhatatlanság miatt (*ratione personae*).

22. A Kormány továbbá úgy vélte, hogy a kérelmezőnek alkotmányjogi panaszt kellett volna benyújtania, ami sikere esetén megnyitotta volna az utat egy, a felelős hatóságokkal szembeni kártérítési pernek, mint ahogy azt a 2014-ben közzétett EBD2014.P.1. sz. eseti döntés megállapította. Hasonló panaszokat az Alkotmánybíróság elfogadhatóvá nyilvánított. Hangsúlyozta, hogy ez semmiképpen nem tekinthető mérlegelésen alapuló jogorvoslatnak, mivel az Alkotmánybíróságnak jogi kötelezettsége van arra nézve, hogy érdemben vizsgálja ki a panaszokat a törvényi feltételeknek való megfelelés esetén. Ez a jogorvoslat a kérelem benyújtásának időpontjában még nem bizonyult hiábavalónak, és ésszerű esélyt nyújtott a sikerre; tehát ki kellett volna meríteni. Igaz ugyan, hogy az Alkotmánybíróság előtti eljárás önmagában nem eredményezhetett volna a kérelmező számára anyagi jóvátételt, ugyanakkor ennek az eljárásnak az összevonása az utána következő polgári jogi eljárással hatékony jogorvoslatnak minősült volna (ld. *Kudła v. Poland* [GC], no. 30210/96, §§ 152, 157, ECHR 2000- XI;

Omasta v. Slovakia (dec.), no. 40221/98, 2002. december 10; and *Dorota Szott-Medynska v. Poland* (dec.), no. 53351/99, 2003. október 9.).

A panaszos megkérdőjelezte ezt a véleményt, mivel állítása szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény 56. § (2) bekezdése alapján, összeolvasva a 26. § (2) bekezdésével és a 29. §-sal, az Alkotmánybíróság szó szerint “mérlegelési jogkörében” vizsgálja a panasz befogadhatóságát, beleértve azt a kérdést is, hogy egy jogszabályt támadó alkotmányjogi panasz tárgya felvet-e “alapvető alkotmányjogi jelentőségű” kérdéseket. Ilyenformán ez a jogi lehetőség, melyet csak “kivételes” esetben lehet igénybe venni, véleménye szerint nem minősül hatékony jogorvoslatnak. Megjegyezte továbbá, hogy az állam kártérítési felelősségével kapcsolatos eseti döntés, melyre a Kormány hivatkozott, egy olyan helyzetre vonatkozott, ahol egy törvényhozói jogi aktus egyedi hatása (nevezetesen egy elbocsátás) valósította meg a jogalkotói hatalommal való visszaélést. Ugyan elismerték a konkrét ügyben az állam kártérítési felelősségét, a bíróságok megerősítették, hogy rendes jogalkotási aktusok továbbra is állami immunitás hatálya alá tartoznak.

23. A Bíróság emlékeztet arra, hogy az Egyezmény 35. cikk (1) bekezdése csak azon jogorvoslatok kimerítését kívánja meg, melyek a hivatkozott jogsértéssel kapcsolatosak és egyben elérhetőek és elegendőek. Az ilyen jogorvoslatok létezése kellően bizonyos kell legyen nem csak elméletben, de gyakorlatban is, melynek hiányában nem valósul meg az elvárt hozzáférhetőség és hatékonyság; az érintett államra hárul annak bizonyítása, hogy ezek a feltételek teljesültek (ld. *inter alia*, *McFarlane v. Ireland* [GC], no. 31333/06, § 107, 2010. szeptember 10.). A nem nyilvánvalóan hiábavaló jogorvoslat sikere kilátásával kapcsolatosan fennálló pusztán kétely nem szolgál érvényes indokként a hazai jogorvoslatok kimerítésének elmulasztására (ld. *see Akdivar and Others v. Turkey*, 1996. szeptember 16, § 71, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV). Végezetül, az a kérelmező, aki a hivatkozott jogsértést eredményező helyzet orvoslására – közvetlenül és nem pusztán közvetve – alkalmas jogorvoslatot igénybe vette, nem köteles egyéb olyan jogorvoslathoz folyamodni, melyek ugyan elérhetőek számára, de hatékonyságuk megkérdőjelezhető (ld. *Manoussakis and Others v. Greece*, 26 September 1996, § 33, Reports 1996-IV, and *Anakomba Yula v. Belgium*, no. 45413/07, § 22, 2009. márc. 10.).

24. A jelen ügyben a Bíróság eljárásban megjegyzi, hogy a felek között nem volt vita tárgya, hogy önmagában az alkotmánybírósági eljárás nem eredményezhetett volna a kérelmező számára anyagi jóvátételt. Egyébként is, a Kormány által hivatkozott ügyeket végül az Alkotmánybíróság érdemben elutasította (ld. fenti 13. bekezdés). Igaz ugyanakkor, hogy ezek a

határozatok a kérelem benyújtása után születtek meg, és a kérelem benyújtásának pillanatában az alkotmánybíróági eljárások kimenetele még nem volt ismert.

A Bíróság azonban úgy találja, hogy a kérelmezőtől nem volt elvárható, hogy csak azért, hogy egy későbbi kártérítési pert kezdeményezhessen a jogalkotóval szemben, alkotmányjogi panaszt nyújtson be. Ennek oka, hogy az ilyen felelősséggel kapcsolatos joggyakorlat, mint ahogy azt a 2014-ben meghozott eseti döntés is bizonyítja, amely állandó gyakorlatra hivatkozik, igen szigorúan határozza meg azokat a lehetséges eseteket, amikor a törvényhozó felelősségre vonható törvényhozásból eredő sérelemért. Nevezetesen: meghatározott tényállási elemek, úgy mint *ad hominem* vagy egyébként diszfunkcionális törvényhozás megléte szükséges – mely elem látszólag nem teljesül a kérelmező esetében és melynek meglétével a Kormány sem érvelt.

A Bíróság tehát nincs arról meggyőződve, hogy egy, ha és amennyiben sikeres, alkotmányjogi panasszal alátámasztott lehetséges kártérítési per a jogalkotóval szemben hatékony jogorvoslatnak tekinthető, melynek létezése megfelelően biztos mind elméletben, mind gyakorlatban. Anélkül, hogy az alkotmányjogi panasz hatékonyságáról általánosságban állást foglalna, a Bíróság tehát meggyőződött arról, hogy a jelen ügyben az alkotmányjogi panasz nem tekinthető olyan jogorvoslatnak, mely kimerítésének elmulasztását a panaszos terhére lehetne értékelni.

Ebből az következik, hogy a kérelmet nem lehet elutasítani a hazai jogorvoslatok kimerítésének elmulasztása miatt.

25. A Kormány továbbá azzal érvelt, hogy a szóban forgó engedély egy új jogintézmény volt, melyet a 2012-es jogszabály vezetett be. A kérelmező soha nem rendelkezett ilyen joggal, mivel a korábbi koncessziója természetében más volt. Következésképpen a Kormány véleménye szerint a kérelem javak megszerzését célozta, melyet az Egyezmény vagy annak kiegészítő jegyzőkönyvei nem garantálnak. Továbbá az Egyezmény vagy annak kiegészítő jegyzőkönyvei nem értelmezhetőek úgy, hogy biztosítanak bármiféle jogot arra nézve, hogy bárki megszakítás nélkül gyakorolhasson egy olyan jövedelmező tevékenységet, mely másokra nézve egészségügyi kockázatot jelent, mint például a dohánytermékek árusítása. A kérelem tehát az Egyezmény rendelkezéseivel tárgyi okból (*ratione materiae*) összeegyeztethetetlen.

A panaszos arra hivatkozott, hogy korábbi engedélye ugyanannyira a „javak” kategóriájába tartozott, mint az, amit meg akart szerezni, és annak elvesztése következtében alkalmazható az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke.

A Bíróság úgy tartja, hogy a kérdéses engedélyek természetére vonatkozó kérdés szorosan kapcsolódik a kérelem érdeméhez, és együttes elbírálás céljából azokat össze kell vonni.

26. A Bíróság megjegyzi, hogy a kérelem az Egyezmény 35. § (3) bekezdés a) pontja értelmében nem nyilvánvalóan megalapozatlan. Megjegyzi továbbá, hogy a kérelem semmilyen egyéb okból sem elfogadhatatlan, így azt elfogadhatónak kell nyilvánítani.

B. Érdem

1. A felek előterjesztései

a. A panaszos

27. A kérelmező azzal érvelt, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmét magában foglaló korábbi engedély, tehát a kérdéses vállalkozáshoz kapcsolódó gazdasági érdek az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti „javak”-nak minősült. Annak törvény erejénél fogva való visszavonása tehát a fenti rendelkezés szerinti jogaiba való beavatkozásnak tekinthető. Családja 1994. óta volt az engedély kedvezményezettje, és a dohánytermékek árusítása az üzletük bevételeinek jelentős részét tette ki.

Ezen túlmenően véleménye szerint a beavatkozás jogszerűsége vitatott volt, figyelembe véve a kérdéses jogszabály elhamarkodott elfogadását, annak módosításait a már folyamatban lévő elbírálási eljárás alatt, valamint a transzparens eljárás vagy rendelkezésre álló jogorvoslat hiányát.

A kérdéses intézkedés elérni kívánt célja vonatkozásában a kérelmező nem kérdőjelezte meg, hogy a kiskorúak dohányzásának visszaszorítása, és tágabb értelemben a lakosság egészségének védelme ebben a kontextusban törvényes célnak tekinthető. Ugyanakkor azzal érvelt, hogy az intézkedés a valóságban inkább a dohánytermékek kiskereskedelmének monopolizálását, valamint a piaci részesedések újraosztását célozta meg, ami nem elfogadható törvényes célként még az államnak ezen a területen fennálló széles mérlegelési jogköre ellenére sem. Megkérdőjelezte továbbá a választott eszközök megfelelőségét, utalva arra, hogy dohánytermékek vételének megnehezítése – bár annak célja a visszatartás lett volna – valójában a feketepiacnak kedvez.

Végezetül nem teremtettek megfelelő egyensúlyt az ő és a közösség érdekei között, mivel azáltal, hogy elvesztette fő megélhetési forrását, melynek majdnem húsz éven át volt a kedvezményezettje, túlzott egyéni terhet kellett viselnie.

b. A Kormány

28. A Kormány előjáróban előadta, hogy a panaszosnak új koncesszióra vonatkozó kérelme nagyon szűkszavú volt, és egyáltalán nem volt kidolgozva; így különösen nem tartalmazott üzleti tervet. Ennek eredményeképpen nagyon alacsony pontszámot ért el a döntéshozatali eljárás során. Egyébként is, nem panaszolhatja, hogy nem szerzett új koncessziót, mivel ez a – nem létező – tulajdon megszerzéséhez való jogot jelentené. A Kormány azt is kétségbe vonta, hogy a panaszosnak jogos várománya lett volna új koncesszió megszerzésére. Meglátása szerint a kérelmező csak megfelelő felkészülési időt várhatott el a megváltozott szabályokhoz való alkalmazkodásra, mely részére rendelkezésre állt.

A Kormány szerint a sérelmezett jogalkotási intézkedések mindössze a tulajdonhasználat szabályozásának minősültek, mivel a kérelmezőt nem fosztották meg vállalkozásától, és csupán a rendelkezésére álló tevékenységek körét korlátozták. A korábbi engedély lehetővé tette a kérelmezőnek, hogy dohánytermékeket árusítson vegyes profilú élelmiszerboltjában; azonban az új törvény értelmében onnantól kezdve az ilyen üzletek nem árusíthattak dohánytermékeket; következésképpen a kérelmező korábbi engedélye mindössze elavulttá vált, annak elvesztése nem tekinthető tulajdontól való megfosztásnak. A kérelmezőt nem érte semmilyen tényleges anyagi kár, leszámítva a jövőre vonatkozó jogosultság elvesztését.

A kérdéses szabályozás azt a célt szolgálta, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmével foglalkozó árusítási pontok csökkentésével visszaszorítsák a fiatalok dohányzását és javítsák a társadalom közegészségügyi állapotát. Az Európa Tanács más tagállamai is vezettek be hasonló intézkedéseket. A dohánytermékek kiskereskedelmében bevezetett monopólium az ebben a témakörben létező széles állami mérlegelési jogkörbe tartozik.

Végezetül a Kormány azzal érvelt, hogy a kérelmezőnek nem kellett túlzott egyéni hátrányt viselnie amiatt, hogy vállalkozásának tevékenységi köre leszűkült. A tulajdon használatának illetően ellenőrzése nem járt az állam részéről automatikusan azzal a kötelezettséggel, hogy kártalanítást biztosítson (ld. *J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. the United Kingdom* [GC], no. 44302/02, § 79, ECHR 2007- III).

2. A Bíróság értékelése

a. Beavatkozás

29. A Bíróság mindenekelőtt megállapítja, hogy jelen ügy tárgya a kérelmező dohánytermékek árusítására feljogosító korábbi engedélyének jogszabály általi eltörlése, melynek cserébe részére a pályázati eljárás során

nem ítélték meg újabb engedélyt. A Bíróság számára nehezen lehetne elképzelhető nem „javak”-nak tekinteni az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke alapján az engedélyt, mely egykor a kérelmező bevételeinek jelentős részét (ld. fenti 6. bekezdést) biztosította (ld. *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy* [GC], no. 38433/09, §§ 177-178, ECHR 2012). A Bíróság továbbá emlékeztet arra, hogy az üzleti tevékenység folytatására vonatkozó engedély visszavonása az Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikke szerinti javak tiszteletben tartásához való jogba történt beavatkozásnak minősül (ld. *Capital Bank AD v. Bulgaria*, no. 49429/99, § 130, ECHR 2005- XII (kivonatok); *Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd v. Poland*, no. 51728/99, § 49, 2005. július 28.; and *Bimer S.A. v. Moldova*, no. 15084/03, § 49, 2007. július 10.). Tekintettel a nyilvánvaló gazdasági érdekre, ami a dohánytermékek kiskereskedelmét a kérelmező vállalkozásához általánosságban fűzi, a Bíróság meggyőződött arról, hogy a kérelmező régóta fennálló, dohánytermékek árusítására vonatkozó engedélyének jogszabályi elvonása az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti jogaiba való beavatkozásnak minősült (ld. különösen *Tre Traktörer AB v. Sweden*, 1989. július 7, § 53, Series A no. 159) a dohánytermékek kiskereskedelme által megkönnyített dohányzás káros következményei ellenére.

A fenti megállapítás fényében a Kormány tárgyi okból való elfogadhatatlanságra vonatkozó előzetes kifogását el kell utasítani.

30. A Bíróság megítélése szerint a kérelmező dohánytermékeket érintő engedélyének megszüntetése és megújításának elmaradása a tulajdonhasználatot szabályozó intézkedésnek minősül, melyet az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdése alapján kell megítélni (ld. a fent hivatkozott *Tre Traktörer* ügyet, § 55; *Megadat.com SRL v. Moldova*, no. 21151/04, § 65, ECHR 2008; ld. még *Malik v. the United Kingdom*, no. 23780/08, §§ 88-89, 2012. március 13.).

b. A második bekezdés követelményeinek betartása

i. Jogszerűség és a beavatkozás célja

31. A Bíróság figyelemmel van a felek részben eltérő álláspontjára a beavatkozás jogszerűségét és célját illetően. A maga részéről nem vonja kétségbe a Kormány álláspontját, miszerint az intézkedés a fiatalkorúak dohányzásának visszaszorítását célozza, ami a közérdekkel összhangban áll. Ugyanakkor úgy tartja, hogy nem szükséges az intézkedés jogszerűségének mélyebb vizsgálatába bocsátkozni, mivel még abban az esetben is, ha a beavatkozás „törvényességét” feltételezzük, az ügy körülményei az alábbiakban – az arányosság kérdését taglaló bekezdésekben (ld. lenti 32-

36. bekezdések) – felsorolt indokok miatt a kérelmező Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti jogainak sérelmét eredményezik.

ii. A beavatkozás arányossága

32. Ahogy arra a *James and Others v. the United Kingdom* ítélet (1986. február 21, § 37, Series A no. 98) rámutatott, a kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdését ezen cikk első mondatában meghatározott általános elv fényében kell értelmezni. A Bíróság értelmezésében ez a mondat magában foglalja azt a követelményt, hogy a beavatkozást eredményező intézkedésnek „megfelelő egyensúly”-t kell találnia a közösség általános érdekének kívánalmai, valamint az egyén alapvető jogai védelmének követelményei között (ld. *inter alia*, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 1982. szeptember 23, § 69, Series A no. 52). Az egyensúly meglétének vizsgálata tükröződik az 1. cikk egészének szerkezetében (ibid.) és ebből kifolyólag a második bekezdésben is. Ésszerű arányossági viszonyoknak kell fennállnia az alkalmazott eszközök, valamint az elérni kívánt cél között (ld. fent hivatkozott *James and Others*, 34. o.). A Bíróság nem állapítja meg a közérdek és az egyén jogai közti megfelelő egyensúlyt, amennyiben az érintett személy egyéni és túlzott terhet kénytelen viselni (ld. fent hivatkozott *Rosenzweig*, § 48).

33. A Kormány előadta, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének alkalmazásában az illetékes hatóságok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Törvényhozás szükségessége, annak céljai és hatásai tekintetében a Bíróságnak el kell fogadnia a hatóságok értékelését, kivéve ha az nyilvánvalóan indokolatlan volt, vagy az érintett személyre „túlzott terhet” rótt (ld. fent idézett *James and Others*, §§ 46 és 50).

A jelen ügyben a panaszos előadta – és azt a Kormány nem cáfolta –, hogy az engedély elvesztése a vállalkozás bevételeit egyharmadával csökkentette, amely végső soron annak felszámolásához vezetett. A kritizált intézkedés súlyos gazdasági következményeire tekintettel a Bíróság egyetért a kérelmezővel abban, hogy az adott körülmények között ez egy súlyos intézkedés volt.

34. A Bíróság továbbá megállapítja, hogy mindössze tíz hónap telt el a kifogásolt jogszabály 2012. szeptember 11-i kihirdetése, és a kérelmező dohánytermék-kiskereskedelme megszüntetésére kiszabott határidő (2013. július 14.) között. Ezen túlmenően onnantól, hogy a kérelmezőt tájékoztatták arról, hogy nem ítélték meg részére az engedélyt (2013. április 23.), kevesebb, mint három hónap telt el addig, amikor fel kellett hagynia a dohánytermékek árusításával (ld. fenti 7. és 10. bekezdéseket). Egy olyan vállalkozás tekintetében, amely korábban majdnem húsz éven keresztül rendelkezett dohánytermékek kiskereskedelmének jogosultságával, ezen átmeneti időszakok nehezen tekinthetők elegendőnek. A Bíróság a korábbiakban már megállapította, hogy azok az eljárások, amelyek

engedélyek megújításával vagy érvénytelenítésével kapcsolatosak és önkényesek, diszkriminatívak, vagy aránytalanul szigorúak, sértik a kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdését. Továbbá, a hatóságoknak „hiteles és következetes politikát” kell folytatniuk az engedélyezés terén (ld. fent idézett *Megadat.com SRL*, § 79). Az önkényességgel szembeni garanciák hiánya, annak az ésszerű lehetőségnek a hiánya, hogy a felelős hatóságok elé terjesszék az érintettek ügyüket annak érdekében, hogy hatékonyan támadhassák a tulajdonuk békés élvezetébe beavatkozó intézkedéseket (ld. *Microintelect OOD v. Bulgaria*, no. 34129/03, § 38 - 50, 2014. március 4), valamint a kérelmező saját magatartásának jogszerűsége (ld. fent idézett *Tre Traktörer*, § 61) mind olyan szempontok, amiket figyelembe kell venni.

A kérelmező részére új engedély megítélésének elmaradása tekintetében a Bíróság hozzátenné, hogy ehhez a fejleményhez vezető eljárást nem értékelheti, mivel a felek erre nézve nem nyújtottak be semmilyen releváns dokumentumot. Mindenesetre említésre méltó, hogy úgy tűnik, az eljárás nélkülözötte az alapvető átláthatóságot is, valamint bármiféle jogorvoslat lehetőségét. Ezen a ponton a Bíróság emlékeztet arra, hogy bár az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke nem tartalmaz konkrét eljárási követelményeket, valamint a bírósági felülvizsgálat hiánya önmagában nem eredményezi a szóban forgó cikk sérelmét, ugyanakkor azt feltételezi, hogy a javak békés élvezetének jogába való bármiféle beavatkozáshoz kapcsolódnia kell olyan eljárási garanciáknak, melyek lehetővé teszik az érintett személy vagy entitás számára annak az ésszerű lehetőségét, hogy a felelős hatóságokhoz forduljanak ügyükkel annak érdekében, hogy ezen rendelkezés által biztosított jogaikba beavatkozó intézkedéseket hatékonyan megtámadhassák (ld. fent hivatkozott *Capital Bank AD*, § 134).

35. A kérelmezőre – az engedélyének törvény erejénél fogva való lejáratára eredményeként – háruló „terhet”, bár súlyos, össze kell vetni a köz érdekével, azaz jelen esetben a közegészségügyi megfontolásokkal. Ezen a területen az állam széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik.

Igaz ugyan, hogy a kérelmező javaiba való beavatkozás inkább minősült a tulajdon-használat szabályozásának, semmint tulajdontól való megfosztásnak, tehát a megfosztásért járó kártalanítás esetjoga közvetlenül nem alkalmazható (ld. *J.A. Pye (Oxford) Ltd.*, loc. cit.), azonban aránytalan és önkényes szabályozó intézkedés nem felel meg az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk tulajdonvédelmi követelményeinek. Érdemes megjegyezni, hogy a kérelmező engedélye kártalanítás nélkül (ld., *a contrario*, *Pinnacle Meat Processors Company and 8 Others v. the United Kingdom* (dec.), no. 33298/96, 1998. október 21; és *Ian Edgar (Liverpool) Ltd v. the United Kingdom* (dec.), no. 37683/97, ECHR 2000- I), vagy bírósági jogorvoslat lehetősége nélkül veszítette érvényét. Az engedély birtokosai számára rendelkezésre álló nagyon rövid időtartamot, hogy reagáljanak a megélhetési forrásukat szűkítő változásra, az állam nem

ellensúlyozta semmilyen pozitív intézkedéssel, mint például egy ésszerű kártérítési rendszer elfogadásával. A fentiekén túlmenően az fel sem merült, hogy a kérelmező – bár családi vállalkozása az egészségre káros termékek jogszerű árusításával foglalkozott – bármilyen jogszabályt megsértett volna (vö. *Tre Traktörer, loc. cit.*). Az intézkedést állandó jogszabályi módosításokkal és jelentős gyorsasággal vezették be, a régi engedély elvesztése automatikus volt, és új engedély megszerzésének sikertelenségével szemben semmiféle nyilvános vizsgálat vagy jogorvoslat nem állt rendelkezésre.

36. A Bíróság megállapítja, hogy az intézkedés nem biztosított reális esélyt arra, hogy a tulajdont megtartsák, mivel az új koncessziók megítélésére vonatkozó eljárás az önkényesség határát súrolta, tekintettel arra, hogy (i) korábbi engedély meglétét figyelmen kívül hagyták; (ii) az új rendszerben nem vették fontolóra annak lehetőségét, hogy a korábbi engedély birtokosai folytathassák dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységüket a megváltozott feltételek mellett, amennyiben megfelelnek a fiatalok védelmére vonatkozó politikának (ld. fenti 8. bekezdés); (iii) a koncessziós rendszer lehetővé tette egy pályázó részére öt koncesszió megítélését, ami objektíve csökkentette az engedélyesek esélyeit, így különösen azokat – mint a kérelmező családját is –, akik megélhetése számos éven keresztül a dohánytermékek árusításának lehetőségétől függött és melyet elvesztettek (ld. *mutatis mutandis, Di Marco v. Italy*, no. 32521/05, § 65, 2011. április 26; és *Lallement v. France*, no. 46044/99, §§ 20-24, 2002. április 11), és végezetül, (iv) a koncessziók odaítélésére vonatkozó átlátható szabályok hiányára, melynek során (v) a korábbi engedély birtokosainak semmiféle előjogot nem adtak, például úgy, hogy a pályázat első körét rájuk korlátozták volna.

iii. Következtetés

37. A Bíróság következőképpen megállapítja, hogy a kérelmező a szabályozó intézkedés okán túlzott egyéni terhet volt kénytelen viselni. A fenti megfontolások elegendőek ahhoz, hogy a Bíróság megállapítsa az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét.

II. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

38. Az Egyezmény 41. cikke kimondja:

“Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

A. Károk

39. A kérelmező 10 000 euró vagyoni, és 5 000 euró nem vagyoni kártérítést követelt. Az előbbi összeg a kérelmező átfogó becslése elveszett vállalkozásáért.

40. A Kormány általános jelleggel vitatta az igényeket.

41. Anélkül, hogy a Bíróság találgatásokba bocsátkozna arra vonatkozóan, mennyi bevételt ért volna el a kérelmező, ha az Egyezmény megsértése nem következett volna be, a Bíróság megállapítja, hogy a kérelmezőt tényleges üzleti veszteség érte. A fentiek okán a Bíróság a jövőbeni bevételek elvesztéséért egy egyösszegű kártérítés megítélését tartja helyénvalónak. Ezen túlmenően a Bíróság megítélése szerint a jelen ügyben az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. bekezdésének megsértése a kérelmezőt elhúzódo bizonytalanságban tartotta vállalkozásának folytatásával kapcsolatban, valamint a kérelmezőben a tehetetlenség és frusztráció érzését keltette, melyek nem vagyoni kárt eredményeztek.

A Bíróság ezért a kérelmező részére – méltányossági megfontolások alapján – mindkét kérelemre kiterjedően 15 000 euró együttes összeg megítélését tartja indokoltnak (ld, *mutatis mutandis*, a fent idézett *Centro Europa 7* ügy, §§ 219 – 222).

B. Költségek és kiadások

42. A kérelmező további 10 600 euró összeget követelt a Bíróság előtti eljárás során felmerült költségek és kiadások megtérítésére. Ez az összeg a kérelmező ügyvédje által kiszámlázandó, 50 euró óradíjjal számított 19,4 órányi jogi asszisztensi-, valamint 150 euró óradíjjal számított 64,2 órányi jogi munka díjának felel meg.

43. A Kormány vitatta az igényt.

44. A Bíróság esetjoga szerint a kérelmező csak annyiban jogosult költségei és kiadásai megtérítésére, amennyiben bizonyítja, hogy e költségek ténylegesen és szükségszerűen felmerültek, s összegüket tekintve ésszerűek. A jelen ügyben a birtokában lévő információkra és a fenti kritériumokra figyelemmel a Bíróság az összes költség és kiadás tekintetében 6 000 euró megítélését tartja ésszerűnek.

C. Késedelmi kamat

45. A Bíróság úgy találja megfelelőnek, hogy a késedelmi kamatnak az Európai Központi Bank marginális hitelkamatán kell alapulnia, s ahhoz további három százalékpontot kell hozzáadni.

EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG EGYHANGÚLAG

1. A Kormány kifogását az ügy érdemi részéhez *kapcsolja*, és azt *elutasítja*;
2. A kérelmet elfogadhatónak *nyilvánítja*;
3. *Megállapítja*, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét megsértették;
4. *Megállapítja*:
 - (a) hogy az alperes államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, az alábbi összegeket kell kifizetnie a kérelmező számára, nemzeti valutában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával:
 - (i) vagyoni és nem vagyoni kár tekintetében összesen 15 000 (tizenötezer) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét,
 - (ii) költségek és kiadások tekintetében 6 000 (hatezer) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét;
 - (b) hogy a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális kamatlábát három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összeg után;
5. A kérelmező igazságos elégtétellel kapcsolatos további igényeit *elutasítja*.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2015. január 13-án, a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. § 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Stanley Naismith
hivatalvezető

Guido Raimondi
elnök

Az Egyezmény 45. cikkének 2. bekezdésével és a Bíróság Eljárási Szabályzata 74. § 2. bekezdésével összhangban Spano és Kjølbrot bírúk különvéleménye jelen ítélet mellékletét képezi.

G.R.A.
S.H.N.

SPANO ÉS KJØLBRO BÍRÁK KÖZÖS PÁRHUZAMOS
VÉLEMÉNYE

1. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke megsértésének megállapítása mellett szavaztunk, de külön írunk, mivel az indoklásunk némileg eltér az ítéletétől.

2. Egyetértünk azzal, hogy a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló törvény következményeként a kérelmező dohánytermékek árusítására vonatkozó engedélyének visszavonása a tulajdon háborítatlan élvezetének jogába való beavatkozásnak minősült, mely az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének 2. bekezdése szerinti tulajdon használatának szabályozásával járt.

3. A dohánytermékek árusításának korlátozását és szabályozását bevezető jogszabály megalkotásának egyértelműen törvényes célja volt a lakosság, és különösen a fiatalok egészségének védelme. Csakugyan, az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek arra nézve, hogy a lakosság egészségét védő politikákat fogadjanak el és hajtsanak végre, valamint a tulajdon használatát szabályozzák, beleértve azt, hogy általános feltételeket határozzanak meg kereskedelmi tevékenység – mint például a dohánytermékek kiskereskedelmének – folytatásához (ld. *inter alia*, *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 és 28443/95, § 75, ECHR 1999- III; és *J.A. Pye (Oxford) Ltd and J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. the United Kingdom* [GC], no. 44302/02, § 55, ECHR 2007- III.).

4. Továbbá, a Bíróság esetjoga alapján a tulajdon használata szabályozásának minősülő beavatkozás esetén nincs általános kötelezettség kártérítés fizetésére, még engedély visszavonásával kapcsolatos esetekben sem. Ugyanakkor kártérítés megfizetése releváns lehet a kérdéses beavatkozás arányosságának megítélésénél (ld. *inter alia*, *Jahn and Others v. Germany* [GC], nos. 46720/99, 72203/01 and 72552/01, § 94, ECHR 2005- VI; *Brosset-Triboulet and Others v. France* [GC], no. 34078/02, § 94, 2010. március 29; és *Uzan and Others v. Turkey* (dec.), no. 18240/03, § 102, 2011. március 29).

5. Mindazonáltal, a Szerződő Államok kötelezettsége biztosítani, hogy a tulajdon használata szabályozásának minősülő beavatkozások, beleértve vállalkozás működtetésére vonatkozó engedély visszavonását is, megfelelő egyensúlyt teremtsenek az egyén jogai valamint a közérdek közt. Nem valósul meg megfelelő egyensúly ezen érdekek közt, ha az érintett személynek egyéni és túlzott terhet kell viselnie.

6. A konkrét ügyet illetően a kérelmező több mint tizenhat éven keresztül árusított legalisan dohánytermékeket a hatóságok által kiadott engedély alapján, és a bevétel jelentős részét a dohánytermékek árusítása képezte.

7. A fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló törvény kihirdetésétől kezdődően a kérelmezőnek tisztában kellett azzal lennie, hogy a dohánytermékek jövőbeni árusítása bizonytalanná vált, mivel azt az új törvény értelmében dohánytermékek kiskereskedelmére vonatkozó koncesszió megszerzésétől tették függővé. Azonban mindössze hat hónappal a törvény kihirdetését követően a kérelmezőt tájékoztatták, hogy nem ítélték meg részére a dohánytermékek kiskereskedelmére vonatkozó koncessziót, és mindössze három hónapra rá fel kellett hagynia a dohánytermékek árusításával, melynek következtében vállalkozását meg kellett szüntetnie.

8. A különösen rövid átmeneti időszak következtében a kérelmezőnek nagyon kevés időt hagytak arra, hogy az új helyzethez alkalmazkodjon. A következmények annál is inkább tragikusak voltak, mivel a szóban forgó törvény nem biztosított semmiféle kártalanítást azon engedélyeseknek, akik az új törvény alapján nem szereztek dohánytermékek kiskereskedelmére vonatkozó koncessziót. Ezen túlmenően a kérelmező semmilyen indoklást nem kapott arra nézve, hogy milyen okból nem kapott új engedélyt. Másrészt nem állt rendelkezésére jogorvoslat annak érdekében, hogy megtámadja az új engedély megadását elutasító döntést.

9. A fentiek okán, figyelemmel az eset egyedi körülményeire, és függetlenül az állam széles mérlegelési jogkörétől, egyetértünk azzal a megállapítással, hogy a kérelmezőnek egyéni és túlzott terhet kellett viselnie, megsértve ezzel az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkét.

10. Meglátásunk szerint azonban nincs elegendő alapja annak a megállapításnak, miszerint a koncessziók megítélésének eljárása „az önkényesség határát súrolta” (ld. az ítélet 36. bekezdését). Ezen túlmenően, a Bíróságnak nem feladata megmondani az államnak, hogy mit tehetne vagy kellett volna tennie e terület politikájának végrehajtása során (ibid.), hanem az, hogy értékelje, hogy a konkrét ügy körülményei közt a kérelmező engedélye visszavonásának módja az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti tulajdonhoz fűződő jogaiba való igazolatlan beavatkozásnak minősült-e.

11. Végezetül, a vagyoni kárért járó kártérítést illetően hangsúlyozzuk, hogy a kérelmező részére megítélt összeg egy ésszerűnek ítélt átmeneti idő vonatkozásában hivatott kompenzálni a dohánytermékek árusításából származó haszon elmaradását, elegendő időt biztosítva a kérelmezőnek arra, hogy alkalmazkodjon az új törvény következtében felmerült új helyzethez.