

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3327/2022. (VII. 21.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a pirotechnikai termékek forgalmazásának és felhasználásának év végi korlátozásáról szóló 587/2020. (XII. 16.) Korm. rendelet 1. § a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a pirotechnikai termékek forgalmazásának és felhasználásának év végi korlátozásáról szóló 587/2020. (XII. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 1. § a) pontja alaptörvény-ellenességének a megállapítását, mert az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével és a B) cikk (1) bekezdésével.
- [2] A támadott szabályozás és az indítványban írtak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] Az R. 2020. december 17-én lépett életbe és 2021. január 2-án hatályát veszítette, azt a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében foglalt, eredeti jogalkotói hatáskörében eljárva alkotta meg. Az R. támadott rendelkezése a polgári célú pirotechnikai tevékenységekről szóló 173/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 98. § (1) bekezdését érintette, mely az 1–3. pirotechnikai osztályba tartozó tűzijáték termékek december 28. és 31. közötti időszakban történő forgalmazásához szükséges ideiglenes tárolóhelyek engedélyeztetésére vonatkozó szabályokat tartalmazza.
- [4] Az indítvány által támadott rendelkezés megtiltotta a Kr. 98. § (1) bekezdése szerinti engedélyek kiadását, és kimondta, hogy a korábban már kiadott engedély alapján a Kr. 98. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység nem végezhető.
- [5] Az indítványozó 36 értékesítési helyre kért ideiglenes tárolási és ahhoz kapcsolódóan forgalmazási engedélyt. Az engedélyeket 34 helyre az R. hatálybalépése előtt megkapta, két kérelmét a hatóság az R. 1. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozva elutasította.
- [6] 2. Az indítványozó szerint az R. 1. § a) pontja több okból is sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített jogát. Egyrészt azért, mert engedélyezett vállalkozási tevékenység folytatását akadályozta meg, és az idő rövidsége miatt már nem lehetett felkészülni más típusú értékesítésre. Másrészt azért, mert diszkriminatív módon, a lehetséges forgalmazási módok közül csak az egyiket tiltotta meg, holott az ideiglenes tárolóhely „vírusvédelmi” szempontok alapján nem különbözik más forgalmazási helyektől, vagy azoknál biztonságosabb, mivel az ideiglenes tárolóhelyről történő értékesítés esetében a vásárló nyílt téren tartózkodik, az árusítás nem a konténerben történik, vagyis bizonyosan nem áll fenn olyan potenciális egészségügyi kockázat, amely indokolná, hogy az adott termékek forgalmazását a Kormány diszkriminatív módon tiltsa. Harmadrészt pedig azért, mert a jogalkotó nem gondoskodott megfelelő kompenzációról.
- [7] Az indítvány szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése is sérült, mert az R. közvetlenül a forgalmazási időszak előtt jelent meg, így nem teljesült azon alapvető jogállamisági követelmény, hogy a jogalkalmazóknak elég időt kell biztosítani a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez. Jelen esetben a jogszabály megjelenésének és hatálybalépésének időpontja lehetetlenné tette, hogy a már engedéllyel rendelkező vállalkozások más típusú forgalmazási helyre engedélyt kérjenek. Az indítványozó álláspontja szerint a vírushelyzet miatti védekezés sem indokolta a hátrányos szabályozást.
- [8] Az indítványozó előadta, hogy mind a kiskereskedelmi, mind a nagykereskedelmi értékesítést 2020. február–márciustól folyamatosan készítette elő, így 10–11 óra jutó munka és annak költségei veszttek el. Állítása szerint

több 100 millió forint bevételtől esett el, és 100 millió forintos nagyságrendű kára keletkezett. Az indítványozó csatolta a Budapesti Rendőr-főkapitányság 2020. december 12. napján kiadott határozatát, amely engedélyezte az indítványozó részére a pirotechnikai termékek ideiglenes tárolását 2020. december 26. napjától 2021. január 5. napjáig, továbbá – a részére már korábban kiadott forgalmazási engedély alapján – az ideiglenes forgalmazást 2020. december 28. napjától december 31. napjáig a határozatban megjelölt áruház parkolójában.

- [9] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, mert a támadott norma az alapjog-korlátozással egyidejűleg nem rendelkezett az érintettek megfelelő kompenzációjáról. Ezzel kapcsolatban az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 3/2020. (I. 3.) határozatára (a továbbiakban: Abh1.).
- [10] 3. A belügyminiszter mint a jogszabály megalkotója, az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján tájékoztatta az Alkotmánybíróságot álláspontjáról.

## II.

- [11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„53. cikk (1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

(2) A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

„54. cikk (1) Különleges 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.”

- [12] 2. Az R. támadott rendelkezése:

„1. § A polgári célú pirotechnikai tevékenységekről szóló 173/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) előírásait 2021. január 2. napjáig azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy  
a) a Kr. 98. § (1) bekezdésében meghatározott hatósági engedély nem adható ki, valamint az e rendelet hatálybalépését megelőzően kiadott engedély a Kr. 98. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység végzésére nem jogosít,”

## III.

- [13] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt megvizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [14] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban

benyújtani. Az R. 2020. december 17. napján lépett hatályba, az indítványt 2021. június 14. napján adták postára, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a panaszt az indítványozó törvényes képviselője útján határidőben nyújtotta be.

- [15] 2. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszjárás kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvényellenes 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.
- [16] A kivételes panasz esetében – mivel az közvetlenül a norma ellen irányul – különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert az indítványozó alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularistól*. A személyes érintettség az indítványozó alapjogát érintő sérelmét jelenti. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés maga érinti-e az indítványozó alapjogát; végül az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kellett állnia. Azt, hogy az indítványozó aktuális sérelme fennáll-e, csak a konkrét esetben lehet eldönteni {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31]; 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [17] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz is csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható {3232/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [9]}. E követelménynek az Alaptörvény XII. cikke megfelel, mivel az az indítványozó alapjogaként értelmezhető tartalmat hordoz. Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz keretében kivételesen, csak a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetén vizsgálja a B) cikk (1) bekezdése megsértését. Ebből következően a jelen ügyben a panasz kellő felkészülési idő hiányára hivatkozó érvei is érdemben vizsgálhatók.
- [18] A közvetlen érintettség megállapításához szükséges, hogy a norma közvetlenül hatályosuljon, formális jogalkalmazói, más állami, hatósági aktus vagy bírói döntés nélkül, egyértelműen közvetlenül érvényesüljön.
- [19] Az indítványozó egyfelől hivatkozott arra, hogy két engedély iránti kérelmét a hatóság az R. 1. § (1) bekezdés a) pont első fordulata alapján elutasította. Másrészt az R. 1. § a) pont második fordulata a részére már engedélyezett tevékenység végzését kizárta, 34 értékesítési helyre rendelkezett ideiglenes tárolási, illetve forgalmazási engedéllyel, ennek igazolásra egy hatósági határozatot csatolt. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 1. § a) pont első fordulata egyfelől ugyan formálisan hatósági intézkedésen keresztül érvényesül, de a támadott normát érvényre juttató hatósági döntés tartalmát az R. 1. § (1) bekezdés a) pont első fordulata előre, kógens módon meghatározza, a döntés kialakításánál a hatóságnak érdemi mérlegelési, döntési joga nincsen, ezért a döntés elleni jogorvoslat nem tekinthető hatékonynak. Másfelől az R. 1. § a) pont második fordulata önmagában, jogalkalmazói döntés közbejötté nélkül, közvetlenül eredményezi az indítványozó által állított alapjog-korlátozást. Mindezért a támadott norma tekintetében az indítványozó közvetlen érintettsége fennáll.
- [20] Az indítványozó érintettségének a kivételes panasz benyújtásakor kell fennállnia, ezt fejezi ki az aktuális, azaz jelenvaló érintettség követelménye. A panasz benyújtásakor a támadott norma már nem volt hatályos, mert az R. 3. § (2) bekezdése alapján 2021. január 2-án hatályát veszítette, ezért az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy a norma alkotmánybírósági felülvizsgálatának ebben az esetben helye lehet-e. Az Alkotmánybírósága gyakorlata alapján amennyiben egy jogszabályi rendelkezés alkalmazásra került (hatályosult) és ez az indítványozó szerint alapjogi sérelmet okozott, a vizsgálat – határidőben érkezett kérelem esetében – akkor is lefolytatható, ha a támadott jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) a jogalkotó időközben módosította – esetleg hatályon kívül is helyezte –, ugyanakkor ezzel az állított alapjogi sérelmet nem szüntette meg {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [42]; 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [227]}. Az adott esetben tehát az alkotmányjogi panasszal támadott jogszabály hatályvesztése ellenére is vizsgálható.
- [21] 3. A kérelem megfelel a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek, mert tartalmazza: a) azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 26. § (2) bekezdés]; b) az eljárás megindításának indokát [a támadott norma a már megkezdett (engedélyezett) vállalkozási tevékenység folytatását megakadályozta; a kellő felkészülési idő követelménye nem teljesült]; c) az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést [R. 1. § a) pont]; d) az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Alaptörvény XII. cikk, B) cikk (1) bekezdés]; e) indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miatt

ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével; f) kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét.

- [22] 4. Az indítványozó kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet a vállalkozáshoz való jog korlátozásával összefüggő kompenzáció hiánya miatt. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy gyakorlata alapján mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának indítványozására az indítványozó nem jogosult, az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése szerinti jogkövetkezményt az Alkotmánybíróság hivatalból alkalmazhatja [13/2021. (IV. 14.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [23] 5. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy különleges jogrend veszélyhelyzeti alakzata alatt a már engedélyezett vállalkozási tevékenység végzését korlátozó norma sérti-e az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését és miként érvényesül a B cikk (1) bekezdésének részét képező felkészülési idő biztosítására vonatkozó követelmény.
- [24] Az Alkotmánybíróság tanácsa mindezek alapján a 2021. december 14-én tartott ülésén az alkotmányjogi panaszt befogadta.

#### IV.

- [25] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [26] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítvány Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével összefüggő elemét vizsgálta meg, s ennek keretében áttekintette a vállalkozáshoz való jog alkotmányos tartalmát meghatározó gyakorlatát.
- [27] A vállalkozáshoz való jog tartalma kiterjed egyfelől a vállalkozó piacra lépésére, másfelől a vállalkozás folytatására, mindkét esetben az egyes gazdasági tevékenységek jogszabályi feltételrendszeréhez igazodóan [3002/2020. (II. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [41]]. Ugyanakkor a vállalkozáshoz való jog nem garantálja a vállalkozás jogszabályi (személyi, üzleti, hivatásbéli stb.) feltételeinek állandóságát: „A vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” [17/2018. (X. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [112]]. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jog korlátozhatósága vizsgálatakor arra a következtetésre jutott, hogy „[a] vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást” (Abh3., Indokolás [112]).
- [28] Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének védelme alatt álló jog alapvető jog, annak tartalma ugyanakkor nem korlátozhatatlan. Az állami beavatkozás megengedhetősége attól függően esik eltérő alkotmányjogi értékelés alá, hogy a jogkorlátozás a szubjektív (vagyis a vállalkozó szándéka szerint teljesíthető) avagy az objektív (vagyis a vállalkozó személyétől független) feltételeket érinti. A jogkorlátozás alkotmányos megítélése a szubjektív követelmények esetében enyhébb, a vállalkozóvá válás, vagy a vállalkozás folytatása elé emelt objektív jogszabályi korlátok, amelyek a vállalkozás megkezdését vagy fenntartását kizárják, egyaránt szigorúbb megítélés alá esnek (Abh2., Indokolás [41]). Az „Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképpen akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja” [3076/2017. (IV. 28.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [56]].
- [29] 2. Az Alkotmánybíróság az alapjogi korlátozás megengedhetőségét általában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti teszt alkalmazásával vizsgálja. A teszt konkrét ügyre vetített tartalmának meghatározásakor azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az R.-t a Kormány a veszélyhelyzeti jogalkotásra vonatkozó, az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti hatáskörében eljárva alkotta meg. A veszélyhelyzet egyike az Alaptörvény által szabályozott különleges jogrendi alakzatoknak, ezért irányadó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése is, amely szerint „különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszhető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható”.



- [30] Az Alkotmánybíróság a 23/2021. (VII. 13.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh5.) úgy foglalt állást, hogy „[e]bben a tekintetben az Alaptörvény az alapjogok gyakorlásába kétfajta beavatkozást enged meg. Egyfelől lehetőséget biztosít az alapjogok gyakorlásának felfüggesztésére, ami lényegében olyan erős korlátozást jelent, mely miatt az alapjog átmenetileg egyáltalán nem gyakorolható. Ennél enyhébb korlátozásnak minősül, amikor az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozhatja a jogalkotó egy alapjog gyakorlását. [...] Különleges jogrend idején a jogalkotó az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése alapján, az ott meghatározott kivételektől eltekintve hozhat olyan rendkívüli intézkedéseket, amelyek ideiglenesen valamely alapjog gyakorlásának teljes felfüggesztésével járnak. Az ilyen rendelkezések célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vitathatja, az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogkorlátozás megmarad-e az Alaptörvény keretei között” (Indokolás [24]–[25]).
- [31] A különleges jogrend módosított hatalommegosztási struktúrájából – különösen az Alaptörvény 54. cikk (2) bekezdéséből – fakadóan az alkotmányossági korlátok átalakulása következik. Az értékelés mércéje eltér az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott, normál jogrendben alkalmazott szükségességi-arányossági tesztől, mert a különleges jogrendben annak az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdése szerint módosított tartalma érvényesül. Ennélfogva az vizsgálendő, hogy a jogalkotó eleget tett-e azon kötelezettségének, hogy időközönként meggyőződik a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról. Ez következik az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdéséből, miszerint a különleges jogrendet a bevezetésére jogosult szerv megszünteti, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn. Következik továbbá az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdéséből is, miszerint „[a] Kormány (2) bekezdés szerinti rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja”. „Kétségtelen, hogy az idézett rendelkezés második fordulata nem tartalmaz határozott időtartamot, de abból – azt az első fordulattal együttesen értelmezve – következik, hogy a veszélyhelyzetben hozott kormányrendeleti jogalkotás az Országgyűlés által adott felhatalmazás alapján is csak korlátozott időtartamú lehet” {27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [95]}.
- [32] Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése nem szerepel az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdésében kivételek között felsorolt alaptörvényi rendelkezések között, ezért az előbb írtakból következik, hogy „az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés szerinti alapjog-korlátozási teszt alapján vizsgálendő, hogy
- az adott alapjogba történt-e beavatkozás,
  - az alapjogkorlátozásnak van-e legitim célja,
  - az alapjogkorlátozás alkalmas-e a legitim cél elérésére, valamint – az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel az is, hogy
  - a jogalkotó időközönként meggyőződött-e a korlátozás fenntartásának, meghosszabbításának indokoltságáról” {3128/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [163]}.
- [33] 3. A támadott rendelkezés egyrészt megtiltotta a Kr. 98. § (1) bekezdésében meghatározott hatósági engedély kiadását, másrészt megtiltotta az R. hatálybalépését megelőzően már engedélyezett vállalkozási tevékenység végzését, az 1–3. pirotechnikai osztályba tartozó tűzijáték termékek december 28. és 31. közötti időszakban ideiglenes tárolóhelyen történő tárolását, ezen keresztül pedig az ideiglenes tárolóhelyről történő forgalmazását. Megállapítható tehát, hogy az R. támadott szabálya érdemi összefüggésben áll az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozáshoz való joggal. A tilalom a vállalkozó személyétől független korlátot jelent.
- [34] 4. Az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzeti jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatára irányuló korábbi eljárásaiban az alapjog-korlátozás alkotmányosan igazolt, legitim céljának fogadta el a kihirdetett veszélyhelyzet időszaka alatti járványügyi védekezést: „a koronavírus-járvány leküzdése, ezen belül az egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentése, a károk enyhítése olyan célok, amelyek alkotmányosan igazolják az alapjogok korlátozását” {15/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [39]}. Ennek oka, hogy a Kormány jogosult és egyben köteles is a járvány megelőzése, illetve a járvány kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése és elhárítása érdekében minden, ezt a célt szolgáló intézkedést meghozni és bevezetni. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is a vállalkozáshoz való jog korlátozásának legitim céljaként ismeri el a járványügyi védekezést.

- [35] 5. A következőkben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az alapjog-korlátozás alkalmas volt-e a legitim cél elérésére. „Elsődlegesen célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírus-járvány leküzdéséhez. [...] Az alkotmányossági vizsgálat során az Alkotmánybíróság a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében. Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálat keretében meg kell győződnie arról, hogy a támadott szabályozás alkalmas-e a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárítására, enyhítésére. Amennyiben az intézkedés alkalmassága nem igazolt, az alapjog felfüggesztése, illetve korlátozása nem felel meg az Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdéséből és I. cikk (3) bekezdéséből levezethető követelményeknek” (Abh5., Indokolás [28]). Ebből következik, hogy az adott esetben az Alkotmánybíróságnak nem azt kellett vizsgálnia, hogy az ideiglenes tárolóhely a „vírusvédelmi” szempontok alapján különbözik-e más forgalmazási helyektől, vagy sem. A kérdés az, hogy a rendelkezés alkalmas-e a járvány egészségügyi, társadalmi és gazdasági hatásainak a csökkentésére, szolgálja-e a járványügyi védekezés célját.
- [36] E szempont értékelése körében az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a támadott szabály hatálya alatti időszakban (de azt megelőzően és azt követően is), a járványügyi védekezés egészségügyi szakmai szempontból elfogadott, nemzetközi példákkal is alátámasztott eszköze volt, a személyes találkozások számának csökkentése, a védőtávolság megtartása. Ezt a célt szolgálta pl. a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet több intézkedése is, amely az emberek közötti érintkezések számának csökkentésére irányuló korlátozásokat vezetett be. Ilyenek voltak: a kijárási korlátozás este 8 óra és reggel 5 óra közötti időszakra, gyülekezési tilalom, éttermekben a helyben fogyasztás megtiltása, üzletek nyitvatartási idejének korlátozása, rendezvények megtartásának tilalma, a szállodákban nem üzleti célú vendégek fogadásának megtiltása, sportmérkőzések zártkapus megrendezése, szabadidős létesítmények (uszodák, múzeumok, könyvtárak) zárva tartása, a távoktatás, a családi rendezvények, temetések, esküvők létszám korlátozása.
- [37] A támadott szabály a pandémia elleni küzdelemnek azonban nemcsak azért alkalmas eszköze, mert csökkenti a termék vásárlásakor jelentkező interakciókat. Amint arra a jogszabály megalkotásáért felelős belügyminiszter is utalt állásfoglalásában, a korábbi évek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a pirotechnikai eszközök felhasználása jelentős tömegeket vonz az utcára. Áll ez különösen az év végi, tiltással érintett időszakokra. A korlátozás célja alapvetően az volt, hogy a pirotechnikai termékek felhasználása lényegesen kisebb mennyiségben és lényegesen szűkebb körben valósuljon meg, csökkentve ezzel a személyes érintkezések számát, egyben a koronavírus terjedésének a lehetőségét. Ezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a támadott szabály alkalmas volt a fertőzésveszély csökkentésére, a járvánnyal szembeni védekezésre.
- [38] 6. A különleges jogrendi teszt következő eleme annak vizsgálata, hogy a támadott jogszabály időbeli hatálya igazodik-e a veszélyhelyzethez. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az R. 3. § (2) bekezdése szerint az R. 2021. január 2-án hatályát veszítette, azaz a sérelmesnek tartott állami beavatkozás nem a veszélyhelyzet teljes időtartama alatt, hanem csak az elérni kívánt célhoz szükséges időtartamban, egyszeri alkalommal, a szokásosnál jóval nagyobb forgalmat eredményező, kizárólag az év végi, ünnepi időszakban szerepet játszó ideiglenes tárolóhelyek, az onnan történő forgalmazás tekintetében érvényesült. Az állami beavatkozás egyszeri, kivételes jellegét demonstrálja, hogy az R. szövege mellett változatlanul megtartásra került a Kr., az R. előírásai nem épültek be a Kr. szövegébe, annak normatartalma változatlanul hatályban maradt, a jogalkotó nem élt az inkorporálás lehetőségével.
- [39] Ezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a támadott szabályozás tekintetében nem állapítható meg az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének indítványozó által állított sérelme.
- [40] 7. Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy az adott esetben indokolt-e a mulasztás hivatalból történő megállapítása, amint arra az indítványozó által is hivatkozott Abh1.-ben is sor került. E tekintetben az Alkotmánybíróság a következőkre mutat rá. A sérelmezett jogszabályi rendelkezés mint a vállalkozási tevékenységet érintő közjogi beavatkozás az adott tevékenység folytatásához való jogot nem vonta el teljes egészében, a pirotechnikai termékek forgalmazásával foglalkozó vállalkozások ilyen jellegű tevékenységét nem lehetetlenítette el teljesen. Nem valamennyi tárolási hely használatát, illetve az onnan történő forgalmazást tiltotta, a közjogi beavatkozás kizárólag az ideiglenes tárolóhelyek tekintetében jelentett korlátozást. Az értékesítés más formáit,

pl. az üzletben történő értékesítést az R. támadott szabálya nem gátolta, ezért a Kr. által megjelölt más forgalmazási feltételek szerint a tűzijáték termékek mind az R. hatálya alatt, mind annak hatályvesztését követően folyamatosan és változatlanul fennmaradtak.

- [41] Utal továbbá arra is az Alkotmánybíróság, hogy a különleges jogrend alapvetően eltér a normál jogrendi állapottól, hiszen a veszélyhelyzetben az államnak gyors, akár azonnali, hatékony intézkedéseket kell meghozni. Ezek meghozatala során a gazdaságpolitikai megfontolásokkal szemben elsődleges a veszélyhelyzet elhárítása, az emberi élet és az egészség védelme, a járvány terjedésének megállítása, a káros következményeinek csökkentése, mérséklése. Utal továbbá arra is az Alkotmánybíróság, hogy a pandémia alatt folyamatosan, mindenki által ismertén születtek meg azok a kormányzati intézkedések, amelyek a járványhelyzet függvényében korlátozásokat vezettek be. Ezek ismeretében reálisan lehetett számolni azzal, hogy az olyan év végi – jellemzően közösségi – eseményt, mint a tűzijáték, korlátozni vagy tiltani fogja a jogalkotó, hiszen ez illeszkedett a korlátozó intézkedések sorába. Ennek tükrében a vállalkozó által végzett előkészítő munkálatok során ezt mint lehetséges kockázati tényezőt, figyelembe lehetett venni.

## V.

- [42] Az indítvány szerint az R. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének részét jelentő kellő felkészülési idő követelményét, mert a jogszabály közvetlenül a forgalmazási időszak előtt jelent meg.
- [43] E helyen is utal arra az Alkotmánybíróság, hogy az R. veszélyhelyzeti kormányrendelet, s azt a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti hatáskörében eljárva alkotta meg. Amint azt az Alkotmánybíróság a 8/2021. (III. 2.) határozatában rögzítette, „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog)követésére” (Indokolás [104]).
- [44] Mindemellett megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy gyakorlata szerint „[a] kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek –, a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akarataik ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást” {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [236]}.
- [45] E helyütt hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a támadott rendelkezés által elvárt magatartás egyrészt alapvetően passzív, tartózkodó, másrészt pedig az R. hatálybalépését követően 11 nappal később tanúsítandó magatartást jelentett. Ebből következik, hogy a felkészülési idő követelményének hiánya még a rendes jogrendre irányadó teszt szerint sem lenne megállapítható.
- [46] A kellő felkészülési idő követelménye sérelmét látta az indítványozó abban is, hogy a jogszabály megjelenésének és hatálybalépésének időpontja lehetetlenné tette, hogy a már engedéllyel rendelkező vállalkozás pirotechnikai szakboltra, vagy egyéb engedélyes tárolóhelyre (raktárépület, raktárhelyiség vagy kézi tárolóhely) engedélyt kérjen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kellő felkészülési idő követelménye nem a norma által előírt magatartás gazdasági következményeire, vagy ezek elhárítására, hanem a jogkövető magatartás teljesítésére szolgáló felkészülési időt fogja át (Abh4., Indokolás [46]). Ebből következik, hogy más tárolóhelyek engedélyezésével megnyíló új értékesítési csatornák kialakításhoz szükséges idő biztosítása nem tartozik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése elemét jelentő kellő felkészülési idő követelménye alá.
- [47] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti felkészülési idő követelményével.

## VI.

- [48] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság az R. 1. § a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2022. június 28.

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2475/2021.

