

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3002/2020. (II. 4.) 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:

1. Az Alkotmánybíróság az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről szóló 213/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.37.192/2017/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője (dr. Szabó-Nagy Péter ügyvéd, Szabó-Nagy Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről szóló 213/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 5. § (4) és (5) bekezdései, a Kúria Kfv.III.37.192/2017/9. számú ítélete, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K.32.052/2016/9. számú ítélete, valamint a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal MKEH-KEH-IFO/01214-006/2016. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Kereskedelmi Hatóság Idegenforgalmi Osztálya (a továbbiakban: hatóság) 2016. január 18-án értesítette az indítványozót hatósági ellenőrzés lefolytatásáról, mert az indítványozó az adatszolgáltatási kötelezettségének nem tett eleget, nem igazolta ugyanis az utazási vállalkozó tevékenységért felelős személy jogszabályoknak megfelelő foglalkoztatását. A hatóság ezt követően a MKEH-KEH-IFO/01214-006/2016. számú határozatával az indítványozót törölte az utazásszervező és -közvetítő tevékenységet folytató vállalkozásokról vezetett hatósági nyilvántartásból, azzal, hogy amint a tevékenység folytatásához való jogosultságát igazolja, a tevékenység bejelentésének megtételét követően újra végezheti a tárgybeli tevékenységet.
- [3] Az indítványozó e határozat felülvizsgálata iránt keresetet nyújtott be, amelyet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: bíróság) 7.K.32.052/2016/9. számú ítéletével elutasított. A bíróság ítéletének indokolásában kitért arra, hogy a Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés a) pontja mérlegelés megengedése nélkül nyilvántartásból való törlést ír elő arra az esetre, ha az ügyfél valamely jogszabályi feltételnek nem tesz eleget, így az ügyben eljáró hatóság döntése az irányadó jogszabályoknak megfelelt. A bíróság – az indítványozó peres eljárásban előterjesztett kérelmére válaszolva – kifejtette, hogy indítványozó érdekkörében felmerült ok nem eredményezheti a jogszabály alaptörvény-ellenességét, külön hivatkozott ítéletének indokolásában a bírói gyakorlatra, miszerint az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló kérelem elutasításának indokolása az alkotmányosság kérdésében történő állásfoglalást jelentene, amely nem tartozik az eljáró bíróság hatáskörébe (KGD 2010.184.).
- [4] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a Kfv.III.37.192/2017/9. számú ítéletével a kérelmet elutasította. Ítéletének indokolásában kitért arra, hogy az indítványozó alkotmányossági aggályaival az eljárásban nem foglalkozhatott érdemben, ugyanakkor megvizsgálta, hogy a bíróság jogszerűen utasította-e el az indítványozó kérelmét az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezése iránt. Ezzel összefüggésben kifejtette indokolásában, hogy elegendő, ha a bíróság „csupán arra utal, hogy nem találta indokoltnak indítvány benyújtását az Alkotmánybírósághoz”. Ha a bírónak – szól a Kúria indokolása – kötelező lenne megindokolnia, hogy az általa alkalmazandó jogszabály miért nem sérti a fél által felhívott alkotmányi tételeket, vagy egyáltalán ha a normával szemben valamilyen módon igazolni kényszerülne, hogy az alkotmányos, úgy a bíró közvetlenül

vagy közvetve az Alkotmánybíróság Alaptörvényben rögzített hatáskörében járna el, az Alkotmánybíróság hatáskörét vonná el. A Kúria ítéletének indoklásában megfogalmazta továbbá, hogy „egy adott vállalkozási formába kerülés, vagy adott vállalkozási forma végzésének feltételeit az állam szabályozhatja, adott esetben szigoríthatja is. Az utazásszervezői tevékenység feltételeinek meghatározásához – a feltételek időszakos felülvizsgálatához – „legitim érdek fűződik”. Mindezeket túl a Kúria azt vizsgálta, hogy az ügyben eljáró elsőfokú bíróság döntése és eljárása jogszerű-e. Ezzel összefüggésben a Kúria ítélete szerint a bíróság helyesen választotta meg az alkalmazott jogot, vagyis a Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseit, és azokat helyesen alkalmazta.

- [5] 2. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Álláspontja szerint a Korm. rendelet indítványban megjelölt rendelkezései sértik az Alaptörvény M) cikk (1)–(2) bekezdéseit, I. cikk (3) bekezdését, XII. cikk (1) és (2) bekezdéseit, B) cikk (1) bekezdését, C) cikk (1) bekezdését, az Európai Alapjogi Charta 15. cikk (1) bekezdését, a 31. cikk (1) bekezdését és 47. cikkét, az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 6. cikk (1) bekezdését és 13. cikkét.
- [6] Az indítványozó az Alaptörvény M) cikk (1)–(2) bekezdései sérelmét abban jelölte meg, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezései „több száz hazai kisvállalkozást” kizárnak a versenypiacról, illetve ésszerűtlenül, szakszerűtlenül akadályozzák azok létrejöttét, ugyanis az alacsony árbevétellel rendelkező vállalkozások a követelményeknek köszönhetően kizártak e gazdasági tevékenység végzéséből. Az indítványozó azt is előadta, hogy évente egy vagy néhány utazást szokott csupán szervezni, amelyekből befolyó bevétele nem fedezi a feltételeknek való megfelelés költségét, ezen túl álláspontja szerint nem is szükséges emiatt egy személyt húsz órában erre a feladatra foglalkoztatni.
- [7] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése sérelmét állítva az indítvány kitért arra, hogy az Alaptörvény szerint „kizárólag törvénnyel engedi meg az alapvető jogok korlátozását”; ezzel összefüggésben arra is hivatkozott, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-ába, 4. §-ába, valamint 5. § (3) bekezdésébe ütközik, hogy a Korm. rendelet olyan korlátozásokat tartalmaz, amelyeket törvénybe kellett volna foglalni.
- [8] Az Alaptörvény XII. cikk (1) és (2) bekezdéseire hivatkozással az indítványozó azt is állítja, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezései indokolatlanul és értelmetlenül korlátozzák a megfelelő szakmai képesítéssel rendelkező személyt abban, hogy tevékenységét akár több utazásszervező társaságnál részfoglalkoztatási szerződéssel végezze.
- [9] Az indítványozó szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései azért ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mert a Kormány felhatalmazás nélkül bocsátotta ki a normát. A jogállamiság Alaptörvényben deklarált elvébe ütközik a támadott rendelkezés azért is, mert „ésszerűtlen” „szakszerűtlen” és „részben végrehajthatatlan”. A jogalkotó – az indítványozó szerint – indoklás nélkül avatkozott bele a vállalkozások belső munkaszervezésébe, amikor előírta, hogy adott munkaterületen egy munkavállalót milyen időkeretben lehet foglalkoztatni. A korlátozó rendelkezések bevezetése az indítványozó szerzett jogát is „felülírta”, hiszen a korábbi években a jogszabályoknak megfelelően végezte az utazásszervező tevékenységet. A jogállamiság Alaptörvényben deklarált elve [B) cikk (1) bekezdése] azáltal is sérül az indítványozó szerint, hogy a Korm. rendelet a Jat. 5. § (4) és (5) bekezdéseivel, valamint a Kertv. 6/F. § (2) bekezdés a) pontjával ellentétes rendelkezéseket tartalmaz. A Kertv. hivatkozott rendelkezése nem adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy a törvényi rendelkezéseket kiegészítse, ahhoz képest további előírásokat állapítson meg, valamint arra sem, hogy a szerződéses viszony részletszabályait meghatározza. Ugyanezen okra hivatkozva az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének a sérelmét is állítja.
- [10] Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett panaszában a hatóság MKEH-KEH-IFO/01214-006/2016. számú határozata, a bíróság 7.K.32.052/2016/9. számú ítélete, valamint a Kúria Kfv.III.37.192/2017/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességét is állítja, alapvetően arra hivatkozva, hogy azokat a jogalkalmazó szervek alaptörvény-ellenes jogszabály alapján hozták meg. A fenti döntések az indítványozó szerint az Alapjogi Charta 6. cikkébe, 13. cikkébe, 15. cikkébe, 31. cikk (1) bekezdésébe, valamint 47. cikkébe ütköznek, ugyanis a jogalkalmazó szervek indoklás nélkül tiltották el indítványozót tevékenysége gyakorlásától. Ezzel összefüggésben indítványozó azt is előadta, hogy a bíróság a döntésében nem indokolta, hogy miért utasította el az indítványozó alkotmánybírói eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmét. Az indítványozó szerint e körben fennálló indokolási kötelezettség elmulasztása miatt sérül az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, valamint az EJE 6. cikk 1. pontja.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

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

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„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.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[12] 2. A Korm. rendelet érintett rendelkezései:

„5. § (4) A tevékenységért felelős személy kizárólag egy utazási vállalkozónál láthatja el a tevékenységért felelős tisztséget.

(5) Az utazási vállalkozó köteles a tevékenységért felelős személyt oly módon foglalkoztatni, hogy hetente legalább húsz órában a munkakörébe tartozó vagy a foglalkoztatásra irányuló egyéb jogviszony alapján meghatározott, az utazásszervezői, illetve utazásközvetítői tevékenységgel kapcsolatos feladatot lásson el.”

III.

[13] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján elsősorban azt vizsgálta, hogy a benyújtott alkotmányjogi panasz megfelel-e az indítványokkal szemben támasztott, Abtv.-ben meghatározott követelményeknek. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban a következőket állapította meg.

[14] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel az általa indított ügygel összefüggésben, az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványt.

[15] 1.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a bírói döntések alaptörvény-ellenességét állító panaszelemet vizsgálta. A panaszt akkor lehet befogadni, ha az megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, különösen az Abtv. 26–27. és 29–31. §-aiban foglalt feltételeknek, továbbá az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése felsorolja a határozottság követelményeit alkotmányjogi panasz esetén. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében a kérelemnek tartalmaznia kell indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.

[16] Jelen ügyben az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott indítvány azt állítja, hogy az ügyben eljáró bíróságok döntéseikben nem indokolták meg, hogy miért nem fordultak az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának e részében azonban nem fejtette ki, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban

támadható bírói döntéseket miért tartja az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel ellentétesnek. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza: indokolás hiányában a kérelem nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az indítványban kifejezetten meg kellett volna jelölni, hogy a támadott bírói döntés az Alaptörvény megjelölt rendelkezését miért sérti [34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]].

- [17] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező indokolási kötelezettség minimális elvárásként megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossggal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot ad. Az indítványozó által előadott érvek alapján azonban az indokolási kötelezettség megsértésének kétélye nem merül fel.
- [18] A bírónak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontján, valamint az Abtv. 25. § (1) bekezdésén alapuló, konkrét normakontroll eljárás indítványozására irányuló felhatalmazása az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés első fordulatával áll összefüggésben. Ez a felhatalmazás azt a célt szolgálja, hogy a bíró a perbe vitt jogokról és kötelezettségekről alkotmányos jogszabályok alapján hozzon döntést. A bírói hatáskör tehát nem a peres felek alap, avagy alanyi jogvédelmét szolgálja, hanem a bíró Alaptörvényben megfogalmazott joga/kötelessége. Az Alkotmánybíróság az Abtv.-ben deklarált, és az Alaptörvényben védett bíró számára biztosított eljárás-kezdemenyezési jogkör értelmezése során kimondta, hogy „a jogintézmény lényege – és az absztrakt utólagos normakontroll eljárásokhoz képest sajátossága –, hogy a bíró a per eldöntésekor az Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos törvénynek alávetetten hozza meg döntését” [3113/2017. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [4]]. A peres eljárás során tehát a fél indítványozhatja ugyan az alkotmánybírói eljárás megindítását, arra azonban csak akkor kerülhet sor, ha a bíró meggyőződése szerint a perben alkalmazandó jogszabály alkotmányossága aggályos. Ezen indokokra tekintettel megállapítható, hogy az indítványozónak az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit az eljáró bíróságok megvizsgálták és ennek értékeléséről számot adtak [3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [15]; 3064/2017. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [12]]. Mind a bíróság, mind a Kúria megfelelő terjedelemben indokolta az indítványozó alkotmányos aggályaival kapcsolatos álláspontját (vö. a bíróság 7.K.32.052/2016/9. számú ítélete 4. oldalával és a Kúria Kfv.III.37.192/2017/9. számú ítéletének [28]–[39] bekezdéseivel).
- [19] Az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz mindezek alapján nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése *b)* és *e)* pontjában foglaltaknak.
- [20] 1.2. Az Alkotmánybíróság a következőkben a Korm. rendelet támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességét állító panaszelemet vizsgálta.
- [21] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó hivatkozott többek között az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdései, B) cikk (1) bekezdése, C) cikk (1) bekezdése, az M) cikk (1)–(2) bekezdései, valamint a XII. cikk (2) bekezdése sérelmére.
- [22] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikkére vonatkozó gyakorlata értelmében „az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az állam kötelezettségeit határozzák meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, így közvetlenül ezen rendelkezések vonatkozásában sincs helye alkotmányjogi panasznak” [3231/2014. (IX. 22.) AB végzés [8]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [23] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben benyújtott panasszal összefüggésben fenntartotta a korábban kialakított gyakorlatát: a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]]. Az indítványozó nem e kivételes körre, hanem általánosságban a jogbiztonságra alapította panaszát.
- [24] Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése a hatalommegosztás alkotmányos alapelvét rögzíti, amivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy nem lévén Alaptörvényben biztosított jog, annak sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható [3384/2018. (XII. 14.) AB határozat Indokolás [21]].
- [25] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is kimondta, hogy ez a rendelkezés sem alapvető jogot biztosít, „hanem elsősorban államcélról, közösségi értékről, illetve nemzetgazdasági szervező elvről rendelkezik és ennek megfelelően az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint alkotmányjogi

panaszt az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdésére sem lehet alapítani” {3146/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [38]; 3015/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [11]; 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [14]}.

- [26] Az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdései az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján nem tekinthetők az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának, ezért ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható [lásd pl. 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]].
- [27] Az Alkotmánybíróság a fenti alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában érdemi vizsgálatot nem folytathatott le, mivel az indítvány ebben a vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott követelménynek, amely szerint alkotmányjogi panaszt abban az esetben lehet benyújtani, ha az indítványozó „Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be”.
- [28] 1.3. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján (nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata) a jogszabályok vizsgálatát az indítványozók kezdeményezésére, illetve bármely eljárása során hivatalból végzi. Az eljárást az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli [Abtv. 32. § (2) bekezdés]. Mivel a fentiek alapján a jogszabály nemzetközi egyezménybe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány nem jogosulttól származó, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban érdemben nem vizsgálta [Abtv. 55. § (4) bekezdés b) pont].
- [29] 1.4. Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk (1) és (2) bekezdései sérelmét a Korm. rendelet 5. § (4) bekezdésével összefüggésben elsősorban azért állította, mert a Korm. rendelet támadott rendelkezései indokolatlanul és értelmetlenül korlátozzák a megfelelő szakmai képzéssel rendelkező személyt abban, hogy tevékenységét akár több utazásszervező társaságnál részfoglalkoztatási szerződéssel végezze. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) és (2) bekezdéseire vonatkozó, ezzel összefüggésben állított alaptörvényellenesség nem az indítványozó vonatkozásában, hanem a „tevékenységért felelős személy” (vagyis az utazásszervező cégnél dolgozó munkavállaló) vonatkozásában merülhet fel Alaptörvényben biztosított, megsértett (alap)jogként. Az indítványozó ezzel kapcsolatban előadott indokai alapján, tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése nem rá vonatkozó előírást tartalmaz, nem vizsgálható érdemben a Korm. rendelet e bekezdésének állított alaptörvényellenessége.
- [30] 1.5. Az indítványozó a vállalkozáshoz való jogának állított sérelme körében arra is hivatkozott, hogy a Korm. rendelet 5. § (5) bekezdése észszerűtlen és szakszerűtlen módon korlátozza abban, hogy utazásszervezési tevékenységet folytasson a jövőben. Kitért arra is indokolásában, hogy utazásszervezési tevékenységéből származó bevétele nem elegendő arra, hogy megfeleljen a Korm. rendelet támadott rendelkezésében előírt követelménynek (egy fő teljes munkaidőben való foglalkoztatása). Az indítványozó indokait az Alaptörvény XII. cikk (1)–(2) bekezdéseire nézve és az M) cikk (1)–(2) bekezdései kapcsán együttesen adta elő. Az Alkotmánybíróság az érveket tartalmuk szerint értékelve, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmére nézve – figyelemmel az Abtv. 29. §-ában foglaltakra is –, a Korm. rendelet 5. § (5) bekezdésével összefüggésben érdemi vizsgálatot folytatott le Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül ugyanis annak a szabályozásnak az alapjog-korlátozó jellege, az alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága, hogy az utazásközvetítéssel, utazásszervezéssel foglalkozó vállalkozó milyen jogi környezetben köteles a „tevékenységért felelős személy” alkalmazására, ideértve a foglalkoztatás időkeretét is.
- [31] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése szerint, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el a vállalkozáshoz való jog szempontjából.

IV.

- [32] Az indítvány nem megalapozott.
- [33] 1. Az indítványozó érvelése szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezései alkalmazása miatt nem folytathatja utazásszervező tevékenységét, az abban foglalt feltétel ugyanis gyakorlatilag kizárja, hogy alacsonyabb árbevétellel rendelkező kis- és középvállalkozásként piacra léphessen, illetve vállalkozási tevékenységet folytathasson

egyéb jövedelemszerző gazdasági tevékenysége mellett. Ezért az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint áttekintette a vállalkozáshoz való jog alkotmányos tartalmát, korlátozása alkotmányos kereteire, megvizsgálta az érintett szabályozási környezetet, majd ezt követően a támadott szabályozást összevetette az alapjog tartalmával.

- [34] 1.1. Az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában védelemben részesítette a vállalkozáshoz való jogot. 21/1994. (V. 16.) AB határozatában azt a következtetést vonta le, hogy „az alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog, illetőleg a vállalkozás joga közt nincs hierarchikus viszony”, így „a munka, foglalkozás, vállalkozás alanyi alapjogként nem különbözik egymástól” (ABH 1994, 117, 121). Az Alkotmánybíróság e gyakorlatát az Alaptörvény hatályba lépését követően a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatban és a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban is megerősítette [ABH 2012, 783, 789; illetve 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [10]–[12], összefoglalva: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27]].
- [35] E dogmatika kereteit megőrizve az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való jog védelmi körét a következőképpen határozta meg: „Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az Alkotmánybíróság a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatában az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjoggal kapcsolatosan elvi éllel leszögezte: „Az Alkotmánybíróság már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy a munkához való jog – hasonlóan, mint a vállalkozáshoz való jog – nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez (ABH 1994, 117, 120).” (Indokolás [42]).
- [36] „A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást” {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342, megerősítette legutóbb: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]}. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott már, hogy „[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne” {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168; megerősítette legutóbb: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]}.
- [37] Az Alkotmánybíróság a foglalkozáshoz való jog, valamint a vállalkozáshoz való jog esetleges korlátozásának vizsgálatához közös mércét alkalmazott és dolgozott ki. A kialakított teszt ugyanakkor differenciált, hiszen az Alkotmánybíróság gyakorlatában a vállalkozáshoz való jog védelmi köre kiterjed egyrészt egy adott gazdasági (jövedelemszerző) tevékenység megválasztására, másrészt pedig a már megkezdett tevékenység folytatására.
- [38] „Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp 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, Indokolás [56]}.
- [39] A 20/2013. (VII. 19.) AB határozat a vállalkozáshoz való jog korlátozásával összefüggésben kimondta, hogy „[a] korlátozás során meg kell teremteni az összhangot az egyén szabadsága és olyan más alkotmányos és társadalmi érdekek és értékek között, mint a környezet, az egészség, a verseny, a biztonság stb. Figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy az alapjog érvényesülése csak abban az esetben lehet teljes, ha felöleli a foglalkozás gyakorolhatóságát, azaz lehetőséget teremt a választás megvalósulásához. Ellenkező esetben a szabad választás joga kiüresedne” (Indokolás [25]). „Valamely foglalkozás megválasztásának a joga akkor teljes, ha magában foglalja a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét is. A foglalkozás szabad gyakorlása – beleértve annak kezdetét és fenntartását egyaránt – a törvényhozás által kijelölt keretek között lehetséges. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ez a védelem nem lehet korlátlan, annak mértékét illetően – más alapvető jogokra és értékekre figyelemmel – alkotmányos határokat kell szabni. A korlátozhatóság vizsgálata során szükséges leszögezni, hogy a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjog gyakorolhatósága függővé tehető objektív vagyis tárgyi, illetőleg szubjektív vagyis alanyi szempontoktól. Tárgyi feltételtől akkor lehet szó, ha annak teljesíthetősége az egyén

személyi tulajdonságaitól és körülményeitől teljesen független. Alanyi jellegűnek minősül a korlátozás akkor, ha a feltételek egyénileg teljesíthetők. Ez utóbbi esetben a lehetőség elvileg mindenki számára egyenlő feltételekkel nyitva áll [...], és a jogalkotó mozgásteret is szélesebb, mint az objektív kritériumok meghatározása esetén.” {20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]}. „Nincs tehát akadálya a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog korlátozásának, amennyiben a korlátozás eleget tesz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek.” {16/2018. (X. 8.) AB határozat Indokolás [74]}

- [40] Az Alkotmánybíróság 3208/2013. (XI. 18.) AB határozata e korlátozás megengedhetőségét a következőképpen értelmezte:

„Az alapjogot minden általános jogi szabályozás – mely rendesen csak törvény lehet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint – valamint ezen alapuló egyedi közigazgatási aktus, bírói ítélet vagy más állami cselekvés korlátozza, amely beavatkozik az alapjog védelmi körébe. A védelmi kör az alapjog által védett – megengedett, vagy biztosított – magatartások és jogi helyzetek összessége. Az alapjog védelmi tartományába tartozó bármely magatartásba vagy jogi helyzetbe beavatkozó norma alapjogi igazolásra szorul. Az alapjog védett körébe (tényállásába) való beavatkozás még nem jelenti a szabályozás alkotmányellenességét, csak az alkotmányos vizsgálat indokoltságát. Ennek eredményétől függ a vizsgált szabályozás alkotmányossága; nem minden alapjogkorlátozás alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság [...] az alapjogok korlátozását a szükséges és arányos (vagy csak arányos) korlátozás mércéjével vizsgálja. [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 98–99.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 122–123, és 130.]

Ez a mérce, az Alaptörvényben kifejezett tételes alapon nyugszik: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése meghatározza az alapjogok korlátozásának feltételeit. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy 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.” (Indokolás [81]–[83])

- [41] Összességében megállapítható tehát, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert vállalkozáshoz való jog védelmi köre kiterjed a vállalkozó piacra lépése mellett a vállalkozás – mindenkor adott jogszabályi környezetben való – folytatására is. A vállalkozáshoz való jog nem korlátozhatatlan alapjog, ugyanakkor a jogszabályi korlátozás megítélése eltérő a szubjektív (vagyis a vállalkozó szándéka szerint teljesíthető) avagy az objektív (vagyis a vállalkozó személyétől független) előírások esetében. Az előbbiek tekintetében nagyobb a jogalkotó mozgásteret a korlátozás kapcsán. Az utóbbi, objektív jogszabályi korlátok, amikor a vállalkozó a tevékenységtől lényegében el van zárva, a megkezdett vállalkozói tevékenységet nem folytathatja, szigorúbb megítélés alá esnek alkotmányossági szempontból.

- [42] 1.2. Ezt követően az Alkotmánybíróság áttekintette az utazásszervezési tevékenység folytatására vonatkozó szabályanyagot.

- [43] Az utazásszervezői tevékenység, valamint az utazásközvetítői tevékenység fogalmát a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) határozza meg a következők szerint. A Kertv. 2. § 25. pontja alapján utazásszervezői tevékenység „az utazó részére nyújtott, olyan kereskedelmi tevékenység, amelynek során az utazásszervezői tevékenységet végző közvetlenül vagy másik kereskedő közreműködésével üzletszerű gazdasági tevékenység keretében, személyszállítási, szállás- és egyéb turisztikai szolgáltatásokat (így különösen étkezés, idegenvezetés, szórakoztató, illetve kulturális program) állít össze, és értékesít, vagy kínál értékesítésre, valamint az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekről, különösen az utazási csomagra és az utazási szolgáltatás együttesre vonatkozó szerződésekről szóló kormányrendelet szerint adatokat továbbít más kereskedőnek”. Utazásközvetítői tevékenységnek minősül a Kertv. 2. § 26. pontja alapján az „olyan üzletszerű gazdasági tevékenység, amelynek keretében az utazásközvetítő az utazásszervezői tevékenységet végző megbízása alapján az utazó részére utazási szolgáltatást kínál, valamint az utazásszervező nevében szerződést köt”.

- [44] A kereskedelmi jellegű turisztikai szolgáltatási tevékenységek folytatásának általános feltételeit a Kertv. 6/B. §–6/F. §-ai tartalmazzák. A Kertv. 6/F. §-a utazásszervező és utazásközvetítő tevékenység folytatásának négy feltételét – azaz a vállalkozáshoz való jog négy korlátját – nevesíti, amelyek közül az első az úgynevezett tevékenységért felelős személy megléte az adott tevékenységet folytatni kívánó társaságnál. A „tevékenységért felelős személy” fogalmát a Kertv. 6/F. § (2) bekezdés a) pontja határozza meg oly módon, hogy „[u]tazásszervezői és utazásközvetítői tevékenység csak akkor folytatható, ha a vállalkozás által munkavállalóként vagy foglalkoztatásra irányuló egyéb jogviszony alapján foglalkoztatott legalább egy személy, illetve egyéni vállalkozó esetén

az egyéni vállalkozó vagy az általa határozatlan időre foglalkoztatott, az utazásszervezői és utazásközvetítői tevékenység folytatásában személyesen közreműködő személy rendelkezik az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről szóló kormányrendeletben meghatározott képesítéssel és szakmai gyakorlattal, valamint nyelvismerettel [...]”.

- [45] A jogalkotó a Kertv. 12. § (1) bekezdés g) pontjában adott felhatalmazást a Kormánynak arra, hogy „az utazásszervezői és utazásközvetítői tevékenységre vonatkozó bejelentés rendjét és feltételeit, az utazásszervezői és utazásközvetítői tevékenység végzésének feltételeit, valamint az utazásszervezők és az utazásközvetítők nyilvántartásának személyes adatot nem tartalmazó adattartalmát és a nyilvántartás vezetésére vonatkozó részletes eljárási szabályokat, továbbá a jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt kötelezettségek be nem tartásának esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket, valamint a kötelező biztosításra vonatkozó részletszabályokat” megalkossa. E kötelezettségének a Kormány egyrészt a Korm. rendelet, másrészt az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekről, különösen az utazási csomagra és az utazási szolgáltatás együttesre vonatkozó szerződésekről szóló 472/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: utazási szerződésekről szóló Korm. rendelet) megalkotásával tett eleget.
- [46] A Korm. rendelet 5. § (4) és (5) bekezdései az utazásszervezői és utazásközvetítői „tevékenységért felelős személy” foglalkoztatásának részletszabályait határozzák meg: a „tevékenységért felelős személy” kizárólag egy utazási vállalkozónál láthatja el felelős tisztségét, az (5) bekezdés pedig előírja, hogy e személyt heti legalább húsz órában, kifejezetten az utazásszervező, utazásközvetítő tevékenységgel kapcsolatos feladat ellátására kell foglalkoztatni.
- [47] A Korm. rendelet vizsgált 5. § (5) bekezdése a tevékenységért felelős személy foglalkoztatási formájára nem, csupán a foglalkoztatás időkeretére (heti 20 óra) tartalmaz kógens előírást. A foglalkoztatás formájának megválasztása a szerződő felek (utazásszervezési tevékenységet folytató gazdasági társaság és a tevékenységéért felelős személy) kompetenciája: e feladat ellátható ugyanis munkaszerződés, valamint foglalkoztatásra irányuló egyéb jogviszony keretein belül.
- [48] A tevékenységért felelős személy jogszabályban meghatározott időkeretben történő foglalkoztatása a fentiek alapján tehát egyrészt az utazásközvetítő tevékenység elkezdésének, másrészt folytatásának feltétele. A szóban forgó tevékenységet végzőnek az előbbi feltételt folyamatosan biztosítania kell a működése során. E feltétel nemteljesítésének jogkövetkezményét a Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés a) pontja állapítja meg: azt az utazási vállalkozót, aki nem teljesíti a működéshez szükséges feltételeket, törlik a nyilvántartásból, vagyis nem folytathatja e tevékenységet. E hatáskört Budapest Főváros Kormányhivatalának egyes ipari és kereskedelmi ügyekben eljáró hatóságként történő kijelöléséről, valamint a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 365/2016. (XI. 29.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján Budapest Főváros Kormányhivatala látja el kereskedelmi hatóságként. A Kormányhivatal jár el az utazási vállalkozások bejelentésre és nyilvántartásba vételére irányuló eljárásokban, valamint ellátja a nyilvántartásban szereplő utazási vállalkozásokkal kapcsolatban az ellenőrzési feladatokat is.
- [49] A feltételek nemteljesítése esetére a Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés a) pontja alapján a Kormányhivatal törli a nyilvántartásból az utazási vállalkozót, ám ugyanezen rendelkezés (2) bekezdése szerint ehhez nem kapcsolódik az egy évre, egyedi határozattal történő tevékenységtől való eltiltás. Utóbbi szankciót csupán a 11. § (1) bekezdés b)–i) pontjaiban meghatározott törlési okokhoz kapcsolja a jogalkotó. A Korm. rendelet 11. § (7) bekezdése alapján a nyilvántartásból való törlés esetén addig nem folytathat utazásszervezési tevékenységet a vállalkozó, amíg a tevékenység folytatásának szándékát újra be nem jelenti a Kormányhivatalnak, vagyis a kötelezettség bármikor pótolható, annak megszegése nem jár meghatározott időre szóló eltiltással. A Korm. rendelet 11/A. § (1) bekezdése alapján továbbá bírság kiszabása csak olyan jogszabálysértések esetén lehetséges, ha a nyilvántartásból való törlés nem következett be.
- [50] A szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy az indítványozó által a nyilvántartásból való törlés előtt végzett utazásszervezés-szolgáltatás, amely vállalkozási tevékenységnek minősül, így arra kiterjed az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog védelmi köre.
- [51] 1.3. Jelen ügyben a Korm. rendelet indítvánnyal támadott 5. § (5) bekezdése a tevékenységért felelős személy foglalkoztatása részletszabályainak meghatározásával és a feltételek nemteljesítése esetére előírt törléssel korlátot állít fel a piacra lépéshez és a vállalkozás folytatása elé. Jelen esetben ezért – az alkotmányjogi panasz alapján – azt kellett vizsgálni, hogy a jogszabályi környezet feltételrendszere a vállalkozás fenntartásához való jogot az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelme nélkül, alkotmányosan korlátozta-e.

- [52] Jelen előírás, vagyis a feltételeknek megfelelő, hozzáértő személy meghatározott formában történő foglalkoztatása az alkotmánybíróági gyakorlat alapján a vállalkozáshoz való jog gyakorlásának (utazásszervező és közvetítő tevékenység gyakorlásának) alanyi feltétele. Olyan feltétel tehát, amely nem állít objektív, vagyis a vállalkozó személyétől független, ezért teljesíthetetlen korlátot az utazásszervezői tevékenységet folytatni kívánók elé.
- [53] 1.3.1. Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezése szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan korlátozza-e a vállalkozáshoz való jogot. A szükségességi-arányossági tesztet az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettekre figyelemmel, az ott felvázolt keretben végezte el, először az alapvető jog korlátozásának szükségességét megvizsgálva.
- [54] A szabályozó (állam) beavatkozása a kereskedelmi igazgatás területén általában alakíthatja a gazdasági környezetet; a kereskedőkkel szemben követelményeket fogalmazhat meg, valamint célja lehet a fogyasztó érdekeinek fokozottabb védelme.
- [55] Jelen ügyben ez utóbbi az alapjog korlátozásának az alapja. A Korm. rendelet támadott rendelkezései azt célozzák ugyanis, hogy a speciális kereskedelmi tevékenység (utazásközvetítés, utazásszervezés) esetében az érintett vállalkozásnál az utasok védelme érdekében a munkaidő megfelelő tartamában olyan, szakmailag alkalmas személy álljon rendelkezésre, akitől képzettségénél, szakértelménél fogva elvárható a tevékenység magas szintű, körütekintő ellátása. Különösen jelentős ez olyan szférában, ahol az utazás szervezése és lebonyolítása során az utasok személy- és vagyon biztonságát egyaránt érintő kérdések tömegével merülhetnek fel és várnak megoldásra. A szabályozás az utasok védelmének kiterjesztésével, az átláthatóság biztosításával garantálja a fogyasztóvédelmi érdekek érvényesülését.
- [56] Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése értelmében „Magyarország [...] védi a fogyasztók jogait”. E rendelkezés értelmezésével összefüggésben a testület eddigi működése során a következőkre mutatott rá: „Az M) cikk (2) bekezdése második mondatából általánosságban az államnak az a kötelezettsége következik, amely – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik” [8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [61]]. Ezek alapján az állam mint szabályozó fogyasztóvédelmi szempontok (közérdek) érvényesítése céljából kereskedelmi szereplőre vonatkozó, a szabályszerű működéshez szükséges, annak szakszerűségét, szakmaiságát biztosító rendelkezést, feltételt előírhat.
- [57] Jelen ügyben a vállalkozás folytatásának jogát az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésére visszavezethető fogyasztóvédelmi szempontok és érdekek igazolják. Az utasok biztonságának fokozott védelme (mint fogyasztóvédelmi szempont) – amely mind a személyüket, mind a vagyonukat érinti – húzódik meg az állami beavatkozás szükségessége mögött. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdéséből fakadó, az utasok biztonságát garantálni kívánó állami védelem jelen ügyben a szabályozás rendszeréből következően kétirányú: a szabályozás a Korm. rendelet megalkotásával a tevékenységet gyakorló gazdasági társaságokra, valamint az ott alkalmazott személyekre vonatkozó előírásokat tartalmaz, míg az utazási szerződésekről szóló Korm. rendelet a szolgáltatás igénybevételéhez szükséges szerződésekre vonatkozó speciális előírásokat rendezi. A tevékenységért felelős személy léte az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével összhangban, a szakmaiság biztosításával, preventív jelleggel garantálja az utazásszervezési tevékenység ellátása során a fogyasztói érdekek érvényesülését.
- [58] 1.3.2. Az Alkotmánybíróságnak a továbbiakban azt kellett vizsgálnia, hogy az indítvánnyal támadott rendelkezésbe foglalt korlátozás, vagyis a szükséges állami beavatkozás súlya arányban áll-e az elérni kívánt céllal, vagyis a fogyasztók számára biztosítandó nagyobb személy- és vagyonbiztonság garantálhatóságával.
- [59] Az Alkotmánybíróság a korlátozás arányosságának vizsgálata körében figyelembe vette az eljárás tárgyává tett kötelezettség nemteljesítése esetén az utazásszervező vállalkozót sújtó szankciókat is. Az utazási vállalkozóra és a tevékenységért felelős személyre vonatkozó követelményeket a Kertv. és a Korm. rendelet együttesen tartalmazza. A Kertv. 6/F. § (2) bekezdés a)–d) pontjai, valamint a Korm. rendelet 5. §-a tartalmazza az utazási vállalkozási tevékenység gyakorlásának feltételeit. Emellett a Kertv. és a Korm. rendelet a feltételek nemteljesítésének esetére bíróság általi törlési, és végső esetben a tevékenységtől való eltiltás szankcióját is kilátásba helyezi.
- [60] Az arányossági mérlegelés kapcsán is emlékeztetni kell arra, hogy az indítványozó által sérelmezett szabály, vagyis az a megoldás, hogy minden utazásszervezéssel foglalkozó vállalkozás köteles egy szakirányú képesítéssel rendelkező személyt – heti húsz órában – foglalkoztatni, a tevékenység korlátját jelenti. Ugyanakkor csupán

szubjektív korlátot jelent, hiszen ennek megvalósítása bármely vállalkozás számára lehetséges. A tevékenységért felelős személy jogszabályban meghatározott időkeretben történő foglalkoztatása (20 óra hetente) biztosítja, hogy ne csupán *ad hoc* jelleggel, hanem az időkeretet tekintve folyamatosan jelen legyen szakmailag hozzáértő személy az adott vállalkozásnál. A szabályozás ezen módja részben garantálja, hogy a tevékenységért felelős személy az utazásszervezői tevékenység teljes folyamatát (kiutaztatás, kinn tartózkodás, hazautaztatás) átlássa. Mindazonáltal a heti 20 óra mint minimális időkeret nem jelent teljes állásban való foglalkoztatási kötelezettséget. Mindemellett pedig a vállalkozó és a tevékenységért felelős személy szabad megállapodásának tárgya lehet a foglalkoztatás formája. Utolni kell arra is, hogy a Kertv. és a Korm. rendelet előző pontban bemutatott, a tevékenységért felelős személy szakképzettségére vonatkozó kötelező előírások az alkalmazás időkeretének meghatározása nélkül kiüresedhetnének, ugyanis hiába lenne formálisan szerződéses jogviszonyban álló hozzáértő alkalmazottja a vállalkozásnak, ha e foglalkoztatott csak névlegesen, nem pedig a tevékenysége valódi kifejtésével venne részt a vállalkozás munkájában. Megjegyzendő az is, hogy a törvényes működésért viselt felelősség megoszlik a vállalkozó és a tevékenységért felelős személy között: a szolgáltatást igénybe vevő utasok biztonsága a vállalkozó és a szakirányú képzettséggel rendelkező személy együttes felelőssége.

[61] Végül a szabályozás értelmében a tevékenységért felelős személlyel kapcsolatos előírások meg nem tartása a törlés szankcióját vonja maga után a Korm. rendelet értelmében. Ahogy arra a jelen határozat már utalt, a törlés szankció nem azonos az eltiltással. A törlést és az arra okot adó hiányosságok pótlását követően ugyanis nincs akadálya annak, hogy a vállalkozó folytassa utazásszervezői vállalkozói tevékenységét.

[62] 2. A kifejtettek értelmében a vizsgált jogszabályi rendelkezések nem gátolják a vállalkozás fenntartását, ugyanakkor az arányos korlátozások elősegítik a szakszerű, biztonságos működést. A Kertv. és a Korm. rendelet tevékenységet ellátó személyre vonatkozó előírásai úgy tudnak érvényre jutni, ha a hozzáértő foglalkoztatott meghatározott időkeretben (heti húsz óra) rendelkezésre áll. A korlátozás jellegének feltárását követően a korlátozás mértékének megítélése során az Alkotmánybíróság által nevesített szakmai szempontok érvényesülnek, így nem volt megállapítható, hogy a Korm. rendelet indítvánnyal támadott 5. § (5) bekezdése az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz fűződő jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának minősülne. Ezért az Alkotmánybíróság az alapjog sérelmét állító indítványt elutasította.

Budapest, 2020. január 21.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/820/2018.

• • •