

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3011/2024. (I. 12.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6/D. § (1) és (6) bekezdése, 6/J. §-a, 8/A. §-a, 12. § (1) bekezdés *f*) pontja és (4) bekezdés *a*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése, 4/A. §-a, 5. § (3), (6)–(7) bekezdése, 6. § (2) bekezdése, 7/A. § (3) és (6) bekezdése, 12. § (1) bekezdése, 13. § (1a) bekezdése, 21. §-a, 21/A. §-a, valamint 21/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 14. sora alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 6/D. § (1) és (6) bekezdése, 6/J. §-a, 8/A. §-a, 12. § (1) bekezdés *f*) pontja és (4) bekezdés *a*) pontja; valamint a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet (továbbiakban: Szálláskr.) 4. § (1) bekezdése, 4/A. §, 5. § (3), (6)–(7) bekezdése, 6. § (2) bekezdés *e*) pontja, 7/A. § (3) és (6) bekezdése, 12. § (1) bekezdése, 13. § (1a) bekezdése, 21. §-a, 21/A. §-a, 21/B. §-a; továbbá a szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szakkr.) 3. számú mellékletében foglalt táblázat 14. sora alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján.
- [2] Az indítványozó kérte annak megállapítását is, hogy a Magyar Turisztikai Minőség Tanúsító Testület Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: MTMT NKft.) honlapján közzétett szálláshelyekre vonatkozó kritériumrendszer és útmutató, valamint eljárásrend kötelező erővel nem rendelkezik. Kérte továbbá annak megállapítását, hogy a Kertv. 12. § (1) bekezdés *f*) pontjában foglalt felhatalmazásnak nem tett eleget, ezért mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéktét követett el a jogalkotó.
- [3] 2. Érintettségét illetően az indítványozó előadta, hogy 2013 óta magánszálláshelyet működtet, ezért rá a támadott rendelkezések közvetlenül hatályosulnak. Ezen kívül potenciális vendégként is érintettnek minősül.
- [4] Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, I) cikk (3) bekezdését, VI. cikk (1)–(3) bekezdését, XII. cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.
- [5] 2.1. Az indítványozó előadta, hogy a Szálláskr. 2009. október 25-én lépett hatályba, ez helyezte hatályon kívül a magánszálláshelyek idegenforgalmi célú hasznosításáról szóló 110/1997. (VI. 25.) Korm. rendeletet, valamint a kereskedelmi és fizetővendéglátó szálláshelyek osztályba sorolásáról, valamint a falusi szálláshelyek minősítéséről szóló 45/1998. (VI. 24.) IKIM rendeletet. 2021. július 25-én került kihirdetésre az egyes törvényeknek a turizmus-vendéglátás ágazatot érintő stratégiai célú módosításáról szóló 2021. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.), amely módosította a Kertv.-t, megalkotva szálláshely-minősítésre vonatkozó törvényi szabályokat. A Módtv. felhatalmazása alapján az egyes kormányrendeleteknek a turizmus-vendéglátás ágazatot érintő stra-

tégiai célú módosításáról szóló 501/2021. (VIII. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módkr.) módosította a Szakkr.-t és a Szálláskr.-t.

- [6] Az indítványozó hangsúlyozta, hogy míg korábban a Szálláskr. mellékletében kerültek meghatározásra az egyes szálláshely-típusokra vonatkozó kritériumok részletes szabályai, a Szálláskr. 2022. január 1-től hatályos szövege már nem tartalmazza azokat. Az új szabályozás alapján a magánszálláshelyek 2023. január 1-től, illetve a hatályos szabály szerint 2024. január 1-től önminősítésen alapuló regisztráció és minősítési eljárás alapján folytathatnak szálláshely-üzemeltetési tevékenységet. Vagyis bár a minősítés kritériumai nem jogszabályban kerültek meghatározásra, a jogalkotó szankciót fűz azok megsértéséhez. Ezzel összefüggésben hivatkozott az indítvány a Kertv. Módtv.-nyel hatályba lépett 6/D. § (6) bekezdésére, amely a szálláshely-minősítést az állam hatáskörébe tartozó tevékenységnek minősíti, amit az állam kormányrendeletben kijelölt szálláshely-minősítő szervezet útján lát el, nemzetközileg általánosan elfogadott és közzétett kritériumok alapján. A Kertv. 6/D. § (2) bekezdése, valamint 12. § (1) bekezdés *f* pontja felhatalmazta a kormányt a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatása részletes feltételeinek, a szálláshely-üzemeltetési bejelentés rendjének és feltételeinek, a jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt kötelezettségek be nem tartásának esetén alkalmazandó jogkövetkezményeknek, a szálláshely-minősítő szervezet és a szálláshely-minősítés rendjének, valamint a nemzetközileg általánosan elfogadott kritériumok közzétételének rendeleti szabályozására. Felhatalmazást adott a kormánynak továbbá arra, hogy rendeletben szabályozza a szálláshelyek nyilvántartásának személyes adatot nem tartalmazó adattartalmát és a nyilvántartás vezetésére vonatkozó részletes eljárási szabályokat, a szálláshely-szolgáltató tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettségeit, valamint az adatszolgáltatás rendjét.
- [7] Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a Kertv. felhatalmazó rendelkezése alapján a Szálláskr. – a Módkr.-rel megállapított – 3. § (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[a] Kormány a Kertv. 6/D. § (6) bekezdése alapján a szálláshely-minősítési tevékenység ellátására a Magyar Turisztikai Minőségtanúsító Testület Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (a továbbiakban: MTMT NKft., illetve szálláshely-minősítő szervezet) jelölte ki. Ugyanígy rendelkezett a Szakkr. 1. számú melléklete is a Módkr.-rel megállapított 14. sorában.
- [8] A Kertv. 12. § (4) bekezdés *a* pontja a turizmusért felelős minisztert hatalmazta fel, hogy – az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben – rendeletben szabályozza a szálláshely-minősítő szervezet által végzett igazgatási jellegű szolgáltatásokat és közigazgatási hatósági eljárásokat, az igazgatási szolgáltatási díj fizetésére kötelezett szálláshely-típusok körét, a fizetendő díj mértékét, a beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokat, valamint a fizetésre vonatkozó egyéb szabályokat.
- [9] 2.2. Az indítványozó szerint a hatósági eljárás részletszabályai a hivatkozott felhatalmazó rendelkezések ellenére az MTMT NKft. honlapján kerültek meghatározásra és nem jogszabályban. Ezek a szabályok rendszeresen módosulnak és visszamenőleg is alkalmazandó szabályokat állapítanak meg, ami az indítványozó szerint bizonytalan jogi helyzetet teremt az érintett jogalanyok számára. Ez a minősítési szabályoknak való meg nem felelés lehetséges jogkövetkezményei és a jogorvoslati eljárás hiánya miatt vet fel alkotmányossági problémát. Ezért az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezések a B) cikk (1) bekezdését, a T) cikk (1)–(2) bekezdését, valamint I. cikk (3) bekezdését is sértik.
- [10] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme kapcsán az indítványozó arra hivatkozott, hogy a jogalkotó – lemondva arról, hogy maga szabályozzon – jogalkotási jogot biztosított egy jogalkotási felhatalmazással nem rendelkező szervezet számára a kötelező kritériumrendszer és eljárási szabályok megalkotására és alkalmazására. Ezen túlmenően egy jogalkotási felhatalmazással nem rendelkező szervezet honlapján található kritériumrendszer, útmutató és eljárásrend be nem tartásához is szankciót fűzött a jogalkotó. Ennek további következménye, hogy ezek a szabályok bármikor módosíthatók, azokra sem a felkészülési idő, sem a megfelelő hatályba léptetés egyéb jogbiztonságból fakadó és a jogalkotási törvényben meghatározott követelményei nem vonatkoznak. Kiemelte az indítványozó, hogy az indítványban felhívott alapjogokat is sérti az olyan szabályozás, ami nem normatív szinten fogalmaz meg alapjogot korlátozó rendelkezéseket.
- [11] 2.3. Az indítványozó szerint az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény VI. cikk (1)–(3) bekezdését, mivel nincs olyan jogszabályi rendelkezés, ami a minősítési eljárás során az érintettek, így a vendégek, a szállásadók és más személyek személyiségi jogainak védelmét garantálják, illetve mivel a kritériumrendszer és eljárásrend jogi normának nem minősülő formában került meghatározásra. Az indítványozó ennek keretében az Eljárásrend indítvány benyújtásakor szövegállapotból idézve arra hivatkozott, hogy az törvényi felhatalmazás nélkül rendelkezett személyes adatok kezeléséről és közzétételéről (ld. Eljárásrend II.3. pont, 2022. februári állapot). Ugyancsak a felhatalmazás hiányára hivatkozott az indítvány azzal kapcsolatban, hogy az Eljárásrend szerint eseti ellenőrzési eljárást folytathat (ld. Eljárásrend III.2.9. pont, 2022. februári állapot). Az

indítványozó szerint a magánélet és magánlakás sérelme valósul meg azáltal, hogy a helyszíni ellenőrzés során a felhatalmazott szakértők a szálláshely területére beléphetnek és ott képfelvételt készíthetnek (Eljárásrend II.4. pont, 2022. februári állapot). Álláspontja szerint a szálláshely-minősítő szervezet nem rendelkezik jogszabályi felhatalmazással ellenőrzés lefolytatására. A magánlakáshoz való jogát sértőnek tartja az indítványozó, hogy a magánlakásán működő szálláshely minőségét jelző tábla kihelyezésével gyakorlatilag a magánlakását is minősítik (Eljárásrend III.2.7. pont, 2022. februári állapot).

- [12] 2.4. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése, vagyis a vállalkozáshoz való jog sérelme kapcsán arra hivatkozott az indítvány, hogy az alapjog gyakorlását érintő általánosan kötelező magatartási szabályt – összhangban az Alaptörvény T) cikkével és I. cikk (3) bekezdésével – csak jogalkotási hatáskörrel rendelkező szerv állapíthat meg. A Kertv. 6/D. § (6) bekezdése is az állam hatáskörébe tartozó feladatként határozza meg a szállás-minősítést, illetve az idézett rendelkezések szerint „nemzetközileg általánosan elfogadott és közzétett kritériumok alapján” kerül sor a szálláshelyek minősítésére. Az indítványozó szerint azonban ilyen nemzetközi kritériumrendszer csak a szállodák esetében létezik, amire az MTMT NKft. honlapja is hivatkozik (Hotelstars Union kritériumrendszer). A magánszálláshelyek esetében azonban ilyen nemzetközileg elfogadott kritériumrendszer nincs. A Szálláskr. 4/A. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] szállodák esetében nemzetközileg általánosan elfogadott főbb kritériumok a többi szálláshelytípus esetében is figyelembevételre kerülnek”. Ez az indítványozó szerint ellentétes a Kertv. 6/D. § (1) bekezdésével, mivel a szállodákkal szembeni követelményeket nem lehet a magánszálláshelyeken számonkérni. Ezért az indítványozó szerint a Kertv. 6/D. § (6) bekezdése a magánszálláshelyek tekintetében jogalkotást tenne szükségessé. A szállodákra vonatkozó kritériumok teljesítésének általános követelménye, illetve a magánszálláshelyekre vonatkozó specifikus jogszabályi rendelkezések hiánya szubjektív jogalkalmazásra vezethet az indítványozó szerint, illetve jogbizonytalanságot okoz a jogalanyok számára, s ezért sérti a vállalkozáshoz való jogot. Az indítvány ebben az összefüggésben is hangsúlyozta, hogy szankció fűződik a követelmények nem teljesítéséhez, ugyanakkor a követelmények maguk egyrészt nem jogi normában találhatóak, másrészt nem egyértelműen meghatározottak. Ez az alapjog aránytalan korlátozására vezet, és ellehetetleníti a vállalkozáshoz való jog gyakorlását. Az MTMT NKft. által meghatározott Eljárásrend alapján a magánszálláshelynek házirendet kell készítenie, amely kötelezettség előírására nincs jogszabályi felhatalmazás, ugyanakkor a házirend hiányához szankciót fűz a jogalkotó. Arra is hivatkozott az indítvány, hogy a kritériumrendszernek való megfelelés követelményi szintje a magánszálláshelyekre hátrányos az Eljárásrend alapján, mivel a szállodákra vonatkozó követelményeket kéri számon, ezáltal a magánszálláshelyek a vállalkozáshoz való jog érvényesülésével összefüggésben hátrányosabb helyzetbe kerülnek (Eljárásrend III.2.4.1. és 2.4.3. pont, 2022. februári állapot).
- [13] 2.5. A hatósági tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés) sérelmét eredményezi az indítványozó szerint, hogy a Kormány nem alkotta meg a Kertv. felhatalmazó rendelkezései szerinti minősítési rendszert, ennek következtében nincsenek jogi garanciák az eljárás határidejére, az eljáró személyek összeférhetetlenségére, a szakmai követelmények érvényesülésére, a tisztességes, részrehajlás nélküli hatósági eljárásra. Az indítványozó szerint a minősítési eljárásban nem érvényesülnek a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szátv.) 19. §-a szerinti összeférhetetlenségi szabályok, mivel a minősítési eljárás nem közigazgatási hatósági eljárásként került meghatározásra.
- [14] Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy bár a Szakkr. 1. számú melléklet 14. pontja alapján az MTMT NKft. szakvélemény adására jogosult szerv, a szálláshely-minősítéssel foglalkozó szakértők neve nem szerepel az igazságügyi szakértői névjegyzékben. Ennek ellenére a jegyző előtti eljárásban szakvélemény adására jogosult szervként szabályozza a jogalkotó.
- [15] Az indítványozó szerint az is a hatósági tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét veti fel, hogy a jegyző előtti eljárásban a szálláshely minősítésének bejegyzésére a szálláshely-minősítő szervezet tanúsítványa alapján kerül sor. Amennyiben erről nem hoz formális határozatot, nincs lehetőség a minősítés megtámadására. Ez a jogorvoslathoz való jog sérelmét is felveti.
- [16] 2.6. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot sérti az indítványozó szerint, hogy az MTMT NKft. ellenőrei szakértőként vehetnek részt olyan bírósági eljárásban, amelynek tárgya egy olyan eljárás, amelyben részt vettek, és az ő tevékenységük felülvizsgálatára irányul. Az összeférhetlenségi szabályokkal ellentétes ez a megoldás, ami a tisztességes eljáráshoz való jogot sérti.

- [17] 2.7. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben az alábbiakat kifogásolta az indítványozó. A Kertv. 6/J. §-a szerint amennyiben a szálláshely-minősítési eljárás jog- vagy érdeksérelemmel jár, az eljárással kapcsolatban panasszal fordulhat a szálláshely-minősítő szervezet vezetőjéhez, aki a panaszt közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el. Az indítványozó szerint a „panasz” elnevezés miatt nem egyértelmű annak jogági jellege, nevezetesen, hogy arra melyik eljárási törvény alkalmazandó, illetve hogy van-e ezzel szemben helye a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény alapján közigazgatási pernek. Ebben a körben is kifogásolta az indítványozó a szálláshely-minősítő szervezet szakértői minőségével kapcsolatos rendelkezéseket. A jegyző előtti eljárásban az indítványozó szerint akkor sincs helye jogorvoslatnak, ha a szálláshely-minősítő tanúsítványa alapján a minősítés bejegyzéséről nem hoz határozatot: határozat hiányában a minősítés megtámadására nincs lehetőség. Mivel a szálláshely-minősítési eljárásban jog- és érdeksérelem esetén nincs biztosítva a hatékony jogorvoslat az indítványozó szerint, ezért ebben az összefüggésben is sérül a jogorvoslathoz való jog.
- [18] 2.8. Az indítvány benyújtását követően az indítványozó több indítvány-kiegészítést is előterjesztett. Az indítvány-kiegészítések tartalmilag az eredeti indítvány érvelését egészítették ki.
- [19] Az indítványozó előadta, hogy a jegyző eljárása és az MTMT NKft. eljárása között lényeges különbségnek azt tartja, hogy míg a jegyzőt jogszabály hatalmazza fel az ellenőrzésre és annak keretében helyszíni szemle tartására, addig az MTMT NKft. vonatkozásában nincsenek jogszabályban biztosított eljárási garanciák. A minősítési eljárás az indítványozó álláspontja szerint nem átlátható, többek között azért, mert a kritériumrendszer folyamatosan változik, és nem jogszabályban meghatározott. Ezzel összefüggésben arra is hivatkozott, hogy a kellő felkészülési idő onnan számít, amikor a kritériumrendszert vagy annak módosítását az MTMT NKft. honlapján közlésezzik, s ennek vonatkozásában a kellő felkészülési idő a kritériumrendszer folyamatos módosítása miatt nem biztosított. Az eljárás során nincsenek garanciák az eljárás határidejére és az eljáró személyek összeférhetetlenségre, feddhetetlenségére, gazdasági transzparenciájára. A minősítési eljárásban előterjeszhető panasszal és annak a szervezet vezetőjénél történő megtámadásával kapcsolatban úgy vélte, hogy ez csak formálisan jelent jogorvoslatot. Utalt arra is, hogy a minősítési eljárás nem hatósági eljárás, ugyanakkor a minősítési eljárásban előterjeszhető panasz alapján folytatott eljárás hatósági eljárás, ami az indítványozó szerint ellentmondást jelent. A panasz alapján hozott döntéssel szembeni felülvizsgálat keretében a bíróság az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályainak megtartását tudja vizsgálni, azonban a minősítés szabályai nem jogszabályban kerültek meghatározásra. Végül hangsúlyozta, hogy a magánszálláshelyek esetében nincs nemzetközi minősítési rendszer, a Hotelstars kritériumai szállodákra vonatkoznak.
- [20] 3. Az indítvány benyújtását követően a Kormány turizmusért felelős minisztere *amicus curiae*-t terjesztett elő.
- [21] Az *amicus curiae* szerint a szálláshely minősítésével összefüggésben a szálláshelyen tartózkodó magánszemélyek adatainak védelméről a szálláshely-szolgáltató köteles gondoskodni, köteles megteremteni az olyan körülményeket, amelyek a vendégek személyes adatainak védelméhez szükségesek, és az is a szálláshely-szolgáltató feladata, hogy a minősítés vagy annak ellenőrzése során kizárólag olyan helyiségek vizsgálatára kerüljön sor, ami nem jár a vendégek szükségtelen zavarásával.
- [22] Az *amicus curiae* szerint a szálláshelyek helyszíni ellenőrzése a Szálláskr.-rel bevezetett eljárás analógiájára került kialakításra. A Szálláskr. alapján a jegyző hatósági eljárás keretében rendszeres ellenőrzést folytat, ezzel összefüggésben helyszíni szemlét is tarthat. Az *amicus curiae* hangsúlyozza, hogy ehhez képest a szálláshely-minősítés nem hatósági eljárás, így a szállásadó és a vendégek nem kötelezhetők eljárási cselekmények tűrésére. A szálláshely-minősítés során a személyiségvédelem a Polgári Törvénykönyv vonatkozó rendelkezései alapján biztosított. Az MTMT NKft. a minősítési feladatok ellátása során helyszíni ellenőrzésre jogosult a szálláshely önminősítését követően. Ez az ellenőrzés csak eseti jellegű lehet az *amicus curiae* szerint. Ezért az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések folytán nem állhat elő a személyiségi jogokat sértő helyzet, mivel a Szálláskr. szerinti jegyzői hatósági ellenőrzéssel azonos eljárásról van szó, másrészt mivel a szálláshely-szolgáltató feladata a jogsérelem bekövetkezésének megakadályozása, továbbá mert adatvédelmi jogsérelem esetén az érintett igénybe veheti az erre vonatkozó jogérvényesítési lehetőségeket.
- [23] Az *amicus curiae* szerint a minősítésre vonatkozó szabályok többnyire törvényi szinten szabályozottak, a részletszabályok megállapítására adott a törvényhozó felhatalmazást rendeleti szintű szabályozásra. A szálláshely-szolgáltatási tevékenység feltételeit ugyanis az Szátv. és a Szálláskr. határozza meg. Az MTMT NKft. ezek alapján teszi közzé honlapján a szálláshely-minősítés kritériumait, aminek kialakításában a nemzetközileg elfogadott kritériumokat is figyelembe veszi (ld. Hotelstars kritériumrendszere). Valamennyi szálláshely-szolgáltató megszerezheti az általa igényelt minősítést, ha a kritériumokat teljesíti. Az *amicus curiae* szerint, ha minden előírás és szabály jogszabályban kerülne meghatározásra, az ellentétes volna a deregulációs elvvel és a gazda-

sági szektorra jellemző gyors reagálás követelményével. A kellő felkészülési idő az *amicus curiae* szerint biztosított volt, illetve a magánszálláshelyek számára a minősítés kezdeményezésére biztosított 2023. január 1-i határidő 2024. január 1-re történt módosításával a magánszálláshelyek számára a kellő felkészülést biztosította a jogalkotó. Az *amicus curiae* szerint a minősítési eljárásban az auditorok összeférhetlenségi nyilatkozatot tesznek az adott szálláshely vonatkozásában, és így csak azok járhatnak el a minősítési eljárásban, amelyek nem bizonyulnak összeférhetetlenek. Ezért a tisztességes eljáráshoz való jog sem sérül. A jogorvoslati jog kapcsán pedig arra hivatkozott, hogy a szálláshely-minősítő szervezet vezetőjéhez előterjesztett panasz jelenti a jogorvoslatot a szálláshely-minősítési eljárásban, a szervezet vezetője pedig közigazgatási hatósági jogkörben bírálja el a panaszt, amire az Ákr. az irányadó. Az Ákr. 114. § (1) bekezdése alapján közigazgatási per indítható a szervezet vezetőjének döntésével szemben.

- [24] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [25] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerint dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [26] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz a sérelmezett rendelkezések hatálybalépését követő száznyolcvan napon belül nyújtható be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. A Kertv. indítvánnyal támadott 6/D. §-ának, 6/J. §-ának, 8/A. §-ának és 12. §-ának rendelkezéseit a Módtv. 1-5. §-a állapította meg, amely rendelkezések 2021. szeptember 1-től léptek hatályba. A Szálláskr. és a Szakkr. indítvánnyal támadott rendelkezéseit a Módkr. 1. §-a és 1. számú melléklete, valamint 5–18. §-a állapította meg. A Módkr. 9. § (3) bekezdése, 11. §-a és 15. §-a 2021. augusztus 19-től, 5–6. §, 9. § (4) bekezdése, 16. §-a 2021. szeptember 1-től, 1. §-a, 7–8. §-a 9. § (1)–(2) bekezdése, 10. §-a 12–14. §-a 17. §-a, valamint 1. számú melléklete 2022. január 1-től lépett hatályba. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2022. február 1. napján – határidőben – küldte meg az Alkotmánybíróságnak.
- [27] 5. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése alapján az indítvány elbírálására akkor van lehetőség, ha határozott kérelmet tartalmaz. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel, megjelöli azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 26. § (2) bekezdése], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét, megjelöli az eljárás megindításának indokait, a sérelmezett jogszabályokat, az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit és az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére [Abtv. 41. § (1) bekezdés, 52. § (1b) bekezdés f) pont], továbbá indokolást arra, hogy jogorvoslati lehetőség miért nem áll fenn.
- [28] 6. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz az absztrakt utólagos normakontrollt felváltó speciális eljárásfajta, mely személyes érintettséget feltételez. A panaszra tehát a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása ad okot, azonban úgy, hogy konkrét (bíróági) eljárás nem folyt/folyik az ügyben {vö. 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [29] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Amint arra az Alkotmánybíróság már több esetben rámutatott, „a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenváló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól”, így a következőkben az Alkotmánybíróság ezen három feltétel teljesülését vizsgálta. Az Alkotmánybíróság az érintettség kritériumai kapcsán a következőket állapította meg: „A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Ha a norma címzettje harmadik személy [...], a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia.” {Először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}

- [30] 6.1. A személyes érintettség kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. Ezzel összefüggésben az Abtv. 52. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia, továbbá az Abtv. 52. § (6) bekezdése alapján az indítvány mellékleteként meg kell küldeni az Alkotmánybíróság részére azokat a dokumentumokat, amelyek az indítványban foglaltakat igazolják.
- [31] Az indítványozó az érintettségét a magánszálláshely-üzemeltetési tevékenység nyilvántartásba vételéről hozott jegyzői határozatokkal igazolta. Az Alkotmánybíróság ez alapján megállapította, hogy mivel az indítványozó a támadott rendelkezések címzettjének minősül, ezért a személyes érintettsége fennáll.
- [32] 6.2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az indítványban állított jogsérelem közvetlenségének feltételei fennállnak-e. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján akkor terjeszthető elő alkotmányjogi panasz, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [33] Az indítványozó ezzel összefüggésben arra hivatkozott, hogy a támadott rendelkezések alapján megszűnhet az általa működtetett magánszálláshely szolgáltatás.
- [34] Az Alkotmánybíróság annak megállapítása érdekében, hogy a közvetlen hatályosulás kritériuma teljesül-e, megvizsgálta az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezéseket. A Kertv. 6/D. § (1) bekezdése alapján szálláshely-szolgáltatás a szálláshely-minősítésre vonatkozó rendelkezések megtartásával és a kereskedelmi hatóság (vagyis a Szálláskr. 3. § (1) bekezdése értelmében: a jegyző) részére történt bejelentést (és ennek nyilvántartásba vételét) követően folytatható. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a Kertv. már a Módtv. hatálybalépését megelőzően is a szálláshely-szolgáltatás feltételeként írta elő a kereskedelmi hatóság (jegyző) részére történő bejelentést. A jegyző előtti bejelentési kötelezettségről és megszűnés jegyző általi megállapításáról nem az indítvánnyal támadott jogszabályi módosítás rendelkezett: a Kertv. 2015-ös módosítása – a korábbi engedélyezési kötelezettség helyett – vezette be a kereskedelmi hatóságnál történő bejelentést. A Módtv. magát a bejelentési kötelezettséget mint a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának feltételét nem érintette. A Szálláskr. 13. §-a alapján a szálláshely megszűnését a szálláshely-szolgáltató bejelentése alapján szintén a jegyző állapítja meg, és törli a szálláshelyet a nyilvántartásból.
- [35] A Módtv. és a Módkr. alapján a hatályba lépéskor már működő szálláshelyek esetében önminősítésre és szálláshely-minősítés kezdeményezésére kötelesek. A szálláshely minősítés sikertelensége, illetve annak – a szálláshelyet üzemeltető döntése alapján – elmaradása esetén a jegyző, hatósági jogkörben eljárva állapíthatja meg a magánszálláshely megszűnését.
- [36] A szálláshely-minősítő szervezet eljárásával összefüggésben külön panasznak van helye, amit a szálláshely-minősítő szervezet vezetője – a Kertv. 6/J. § (2) bekezdése alapján – közigazgatási hatósági jogkörben eljárva bírál el. Ebből következőleg a panasz alapján hozott döntés bírói felülvizsgálatát is kezdeményezheti a panasz előterjesztője.
- [37] Tekintettel arra, hogy a szálláshely nyilvántartásba vétele, illetve megszűnésének megállapítása nem közvetlenül a támadott rendelkezések alapján, hanem a jegyző aktusa alapján történik, továbbá mivel a minősítő szervezet eljárásával szembeni panasz alapján közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, megállapítható, hogy a közvetlen hatályosulás feltétele nem teljesül az indítványban felvetettek vonatkozásában. Mindezek alapján az indítvány nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt azon követelménynek, hogy a jogsérelem közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be, mivel biztosított a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. Tekintettel arra, hogy a szálláshely-minősítés határidejét a Szálláskr. indítvány elbírálásakor hatályos 21/A. § (1) bekezdés g) pontja alapján 2024. január 1-re módosította a jogalkotó, az indítványozó (még) nincs abban a helyzetben, hogy jogorvoslati jogait kimeríthette volna. Ezért az indítvány nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt követelménynek.
- [38] 6.3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében az Alkotmánybíróság vizsgálja továbbá a jogsérelem aktuális fennállását. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[n]em állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális).” {33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33]–[35]}
- [39] Az érintettség az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján akkor is aktuális, „ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik” {4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [28], ld. még 33/2012. (VII. 17.) AB határozat}.

- [40] A támadott rendelkezések alapján a szálláshely megszűnését a jegyző akkor állapíthatja meg – többek között –, ha az nem rendelkezik szálláshely-minősítéssel. A szálláshely-minősítésre az indítványozó kezdeményezése alapján kerülhet sor, mely esetben a szálláshely nem szűnik meg feltétlenül és kényszerítően. Ezért nem állapítható meg, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően következne be.
- [41] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel azt állapította meg, hogy a kifogásolt rendelkezések önmagukban nem érintik az indítványozó jogait, mivel csupán formális jogalkalmazói döntés közbejöttével (jegyző megszűnést megállapító döntése szálláshely-minősítés elmaradására, illetve sikertelenségére tekintettel), közvetetten vezethetnek az indítványozó jogsérelméhez. A konkrét ügyben jogsérelem (még) nem következhetett be, mivel a kifogásolt jogszabályokat az indítványozóval szemben a jegyző nem alkalmazta. Erre a jogkövetkezményre is csak a szálláshely-minősítési eljárási határidőt követően, annak indítványozó általi elmulasztása esetén kerülhet sor. A Szálláskr. 21/A. § (1) bekezdés g) pontját az indítvány benyújtását követően a jogalkotó módosította és 2024. január 1-ben állapította meg a magánszálláshelyek minősítésének határidejét. A szálláshely-minősítési eljárás eljárásrendje (és annak különböző szövegváltozatai) tekintetében sem teljesül az Abtv. 26. § (2) bekezdésének követelménye, miszerint jogszabály lehet az eljárás alapja: az MTMT NKft. honlapján közzétett dokumentumok nem minősülnek jogszabálynak, így normatív erejük nincs.
- [42] Az érintettség feltételei konjunktívák, vagyis a közvetlen, személyes és aktuális érintettségnek együttesen kell érvényesülnie annak érdekében, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti indítvány érdemben elbírállható legyen [ld. 3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [10]].
- [43] Önmagában az, a panaszban a mellékletekkel igazolt egyetlen személyes körülmény, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtója magánszálláshelyet működtet, nem alkalmas annak megalapozására, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések az indítványozóval szemben közvetlenül és aktuálisan hatályosulnak. A jelen ügyben ezek miatt a körülmények miatt az alkotmányjogi panaszban foglaltak alapján nem állapíthatók meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz fennállásának a feltételei az indítványozót illetően.
- [44] 7. Mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdésében írt törvényi feltételeknek, ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése és az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) és e) pontja alapján visszautasította azokat.
- [45] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz visszautasítása nem fosztja meg az indítványozót attól a lehetőségtől, hogy egy hasonló tárgyú eljárásban hozott jogerős döntés kapcsán más típusú alkotmányjogi panaszt nyújtson be, amely hatékony alapjogi jogvédelmet biztosíthat számára.

Budapest, 2023. december 12.

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

*Dr. Varga Réka s. k.,
előadó alkotmánybíró*

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/492/2022.

