

Alkotmánybíróság

1535 Budapest, Pf. 773.

Tárgy: IV/492/2002. számú alkotmányjogi panasszal kapcsolatos tájékoztatás és kiegészítés

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám:	IV/492-3/2022	
Erkezett:	2023 JAN 16.	
Erkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	EGYÉB:
Példány:	Melléklet:	Kezelőiroda:
1	0	du

Tisztelt Alkotmánybíróság!

2022. február 14-én kelt, tárgybani ügyiratszámot kapott alkotmányjogi panaszom nyilvántartásba vételéről 2022. március 2-i keltezéssel kaptam a főtitkár úrtól tájékoztatást, ezt követően 2022. március 17-én került alkotmánybíróhoz kiszignálásra. Az alkotmányjogi panasz beadása óta eltelt idő alatt a magánszálláshelyek minősítése során szerzett tapasztalatok alátámasztják azokat az aggályokat, amelyeket a panaszban kifejtettem. Ezen tapasztalati tényekkel szeretném az Alkotmánybíróságot az alábbiakban tájékoztatni és panaszomat – a beadványban foglaltak fenntartása mellett - kiegészíteni:

1. Kifogásoltam, hogy a kritériumokat a minősítő szervezet önkényesen állapíthatja meg, így bármikor önkényesen módosíthatja is.

Ez 2022. évbe többször meg is történt. A szálláshely-minősítő szervezet az általa önkényesen megállapított kritériumokat, azok magyarázatát, „értelmezését” az év folyamán már több alkalommal módosította, mégpedig úgy, hogy a módosítások időpontjáról, a módosítások tartalmáról, hatályba lépéséről semmilyen információt nem tett közzé. Ezen a gyakorlaton valamikor az ősz folyamán változtattak és a honlapom az archív anyagok is elérhetőek. Jól látszik azonban, hogy az archív dokumentum szerinti egyik változatot 2022. augusztus 4-én léptették életbe, a dokumentumon azonban az szerepel, hogy 2022. január 1-jétől hatályos. 2022. őszéig ez a félrevezető változat volt fent a honlapon. Hogy mikor tették közzé a módosított változatot, azt nem lehet tudni, azt pedig, hogy tételesen milyen változtatások történtek, a korábbi és a jelenlegi szöveg összeolvasásával lehet csak megállapítani. Ez a jövőben is bármikor megtörténhet. Nem csak egyszerű „pontosítások” történtek, hanem van olyan pont, ahol például a januári és az augusztusi változat homlokegyenesen ellenkező kitéletet tartalmaz (p. 99. pont), illetve az év elején még elfogadott megoldást (pl. előírt matracvastagság 13 cm, az év elején elfogadták, ha ezt az előírást a matrac+fedőmatrac együttesen teljesítette, jelenleg már nem fogadják el, illetve van minősítő aki elfogadja, van aki nem és ez csak 1 példa!)

Ennek következtében a szálláshelyek minősítése nem egyenlő feltételekkel történik, hanem az éppen aktuálisan alkalmazott kritériumok, illetve az éppen aktuális értelmezésük befolyásolják azt. Miután a minősítésre történő regisztráció, az ún. „önminősítés” elvégzése, továbbá a helyszíni ellenőrzés és a „központban” történő döntés között hónapok is eltelhetnek, számos szállásadó kerül abba a helyzetbe, hogy az eljárás közben változnak a kritériumok, illetve azok magyarázata, alkalmazása.

A gyakori módosítások miatt a kritériumrendszer kiszámíthatatlan, ezért a felkészülést akadályozza, továbbá nem biztosítottak az egyenlő feltételek a különböző időpontban minősített szálláshelyek részére.

2. Kifogásoltam, hogy a kritériumok között szubjektív elemek is vannak.

Az elmúlt hónapokban bebizonyosodott, hogy a kritériumrendszerben az egyes kategóriákra meghatározott pontok teljesítése semmit sem ér, a döntő a 4. pont, vagyis annak értékelése, hogy a „szálláshely általános benyomása összhangban van a kategóriával”. Ez egy erősen szubjektív feltétel. Számos minősített magánszálláshely üzemeltetője számolt be arról, hogy 4 ill. 5 csillaghoz is elegendő pontot szerzett - akár vadonatúj szállásával -, mégsem kapta meg az ennek megfelelő csillagot a 4. pontra hivatkozással. 160

ponttól megvan a 4 csillag, ehhez képest 200 pont feletti szállások is 2 vagy 3 *-ot kapnak. Sok esetben nem lehet érteni, miért annyi csillagot kapott egy szállás, amennyit. Tömegével vannak 2-3 csillagos magánszálláshelyek 4-5 csillagnak megfelelő felszereltséggel és szolgáltatással, melyek a minősítők szerint „nem felelnek meg a 4 vagy 5 csillagos szálláshellyel kapcsolatban előírt „összhangnak”. Az indoklás – ha egyáltalában van – esztétikai okokat tartalmaz: pl. nem dizájnos a berendezés, nem modern a csempe, a fű még nem nőtt ki az udvaron, a fehér falhoz nem megy a krémszínű klíma, zuhanyfüggöny van, a konyhabútor színei nem illenek össze, nem modern a halszálkamintás felújított tölgyfa parketta, a színek nem illenek össze stb.stb. Ez a szemlélet nem veszi figyelembe azt az általános igazságot, hogy ami az egyik embernek tetszik, az a másoknak nem. Többen számoltak be arról, hogy amit nála kifogásoltak, azt más szállásoknál elfogadottnak látják. (A minősítő testület honlapján össze lehet hasonlítani a szálláshelyeket.)

Súlyosbítja a helyzetet, hogy az „általános benyomásról” végső soron nem a helyszínen járt auditorok, hanem a minősítő szervezet által kijelölt „bíráló bizottság” dönt az auditorok által jól-rosszul készített amatőr fotók alapján, sokszor az auditorok javaslatát felülbírálván. Kérdés: hogy lehet általános benyomást értékelni azoknak, akik azt nem tapasztalták meg? Számos szállásadó panaszolta az auditorok által készített hiányos, illetve rossz minőségű fotókat – ezek nyilvánvalóan nem adnak valós képet, viszont ezek alapján történik a bíráló bizottság értékelése.

Sajnos a minősítő testület azt kommunikálja, hogy a kritériumrendszer mérhető és objektív szempontokból áll: ez egyszerűen nem igaz, ez hazugság. Hogy lehetne mérni a 4. számú kritériumot: „a szálláshely általános benyomása összhangban van a kategóriával”?! Ez a kritérium sem nem mérhető, sem nem objektív. Márpedig ezen múlik a besorolás.

Ezen rendkívül szubjektív kritérium következtében az egész kritériumrendszer értelmét veszti, mivel a csillagok nem a szálláshelyek felszereltségét, általuk nyújtott szolgáltatásokat tükrözi, hanem a bíráló bizottság tetszését vagy nem tetszését fejezi ki.

Fentiek azt támasztják alá, hogy a kritériumrendszer alapvetően szubjektív megítélésen alapul, átláthatatlan, teret ad a bíráló bizottság önkényeskedésének; egy ilyen rendszer nem szolgálhat alapul egy vállalkozás működéséhez.

3. Kifogásoltam a kritériumok alkalmatlanságát.

A gyakorlatban még inkább nyilvánvalóvá vált a kritériumrendszer alkalmatlansága a magánszálláshelyek minősítésére.

A minősítési kritériumok alapjául szolgáló Hotelstars rendszerhez az Európai Unió tagállamai közül csak 16 ország csatlakozott, a többi országban vagy egyáltalán nincs – a piacba történő beavatkozásnak tartják -, vagy más rendszer van, pl. a franciáknál csak objektív feltételek vannak. A Hotelstars kritériumok csak szállodákra vonatkoznak és teljesítésük nem feltétele egy szálloda megnyitásának és üzemeltetésének.

A szállodák általában egyforma szobából+fürdőszobából állnak, felszerelésük standardizálható, a szakszerű szolgáltatást szakképzett személyzettel, továbbképzésekkel, a színvonal egyenletességét minőségügyi rendszerrel tudják biztosítani. A magánszálláshelyek ezzel szemben külső környezetükben, elhelyezkedésükben, méretben, szobaszámban, szolgáltatásokban rendkívül különbözőek, itt a standardizálás nem működik, már csak azért sem, mivel a vendégek igényeihez jobban alkalmazkodó, differenciált és személyre szabott szolgáltatást nyújtanak, amelyben nagy szerepe van annak, hogy a szállásadó személyesen és egyénileg foglalkozik a vendégekkel.

Aki minőségügygel foglalkozik, az tudja, hogy egy szolgáltatás minőségének mérésére – főleg, ha az a szolgáltatás nem standardizálható, hanem egyedi és személyes – **nincsenek megfelelő, mérhető paraméterek**. A szolgáltatásnál ugyanis az a lényeges, hogy mi az igénybevevő általi elvárás, összevetve a szolgáltatás igénybevétele során tapasztaltakkal, továbbá mi az ígért és mi a teljesített szolgáltatás, van-e közöttük különbség. Ugyanakkor egy szolgáltatás minősége nem csak a tárgyasult környezettől függ, hanem a függ a magatartástól, udvariasságtól, figyelmességtől, rugalmasságtól, kommunikációtól, panaszkezeléstől, image-től stb., vagyis emberi tényezőktől. Ehhez még hozzájárul, hogy fentiekén kívül a szolgáltatás minőségének megítélése a vendégtől is függ, hiszen minden vendég más-más elvárással érkezik, mely elvárásai pedig a korábbi tapasztalatain nyugszanak. A csillagok nem tudják garantálni, hogy a különböző vendégek különböző elvárásai és a megítélt csillagok „találkozzanak”, főleg úgy, hogy egy kívülálló akarja meghatározni a vendégelvárásoknak megfelelő minőséget a saját szubjektív megítélése alapján. A kritériumok nem felelnek meg – nem is tudnak megfelelni – a minőségügyi szakmai követelményeknek. Ezért hiba a nem standardizálható, személyes és egyedi szolgáltatás nyújtó magán szálláshelyek ún. „minőségét” kategóriákba erőltetve működési feltételként előírni. **A gyakorlat pedig abba az irányba ment el, hogy csak és kifejezetten a bíráló bizottság esztétikai szempontjai érvényesülnek**, ezért egyre több a minősítéssel elégedetlen szolgáltató és egyre jobban látszik az egész rendszer alkalmatlansága. **Ha pedig a rendszer nem biztosít egyenlő és objektív versenyfeltételeket a szálláshely-szolgáltatók részére, akkor nem hogy a közérdeket nem szolgálja, hanem azt inkább sérti.**

4. Kifogásoltam az érdemi jogorvoslat hiányát.

Számos szálláshely-szolgáltató sérelmezte a minősítő szervezetnél az eljárást, tapasztalva, hogy hiába igyekezett – esetenként többszáz ezer forintos kiadásba verve magát – kielégíteni egy magasabb kategória elvárásait, az annak megfelelő csillagot nem kapta meg. Reklamációjukra/panaszukra sablon válaszokat kaptak - általában az „általános benyomásra hivatkoznak” -, érdemi indoklás nélkül. Nehezíti a szálláshely-szolgáltatók helyzetét, hogy a helyszínen felvett jegyzőkönyvhöz aznap éjfélig lehet hozzászólni, utána a jegyzőkönyv eltűnik a rendszerből és eltűnnek a fotók is. Saját fotó beküldésére, vagyis bizonyításra, nincs lehetőség. Sem a minősítés eredményéről, sem az ellene benyújtott panasz elbírálásáról megtámadható határozat nincs.

Ez azt is bizonyítja, hogy a rendszer nem számol semmilyen jogorvoslati lehetőséggel, ha számolna, akkor nem tüntetné el a döntés alapjául szolgáló dokumentumokat. **A gyakorlat igazolta, hogy érdemi jogorvoslat nincs.**

5. Kifogásoltam a vendég által lakott szálláshelyekre történő belépést.

Továbbra sincs semmilyen garancia arra, hogy az auditorok a vendég által lakott szálláshelyre ne lépjenek be. **Számos szállásadó jelezte, hogy az auditorokat „nem zavarta”, hogy vendég van a szálláshelyen, kérték hogy „tegyék el őket valahová” vagy „beszéljék meg velük” és bementek, fotóztak.** Megengedhetetlen, hogy ilyen gyakorlat alakuljon ki, pedig erre nagy esély van.

6. Kifogásoltam az európai uniós rendelkezésekbe ütközést.

Semmilyen nemzetközi ill. uniós kötelezettségünk nincs a szálláshelyek kötelező minősítésére, sőt a rendszer kifejezetten ellentétes a belső piaci szolgáltatásokról szóló Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelvével. Szeretném ezt - a beadványomban is felhozott érvet - kissé bővebben kifejteni:

A kötelező minősítés előírása – mint a szálláshely nyilvántartásba vételének feltétele – az irányelv 26. cikkelyébe ütközik, mivel nem önkéntes:

„26. cikk A szolgáltatások minőségére vonatkozó politika

*(1) A tagállamok a Bizottsággal együttműködve kísérő intézkedéseket hoznak, melyek a szolgáltatókat arra ösztönzik, hogy a szolgáltatásnyújtás minőségének biztosítása érdekében **önkéntes alapon** lépjenek fel, különösen a következő módszerek valamelyikét alkalmazva:*

- a) tevékenységeik független vagy akkreditált testületek általi minősítése vagy értékelése;*
- b) saját minőségbiztosítási chartájuk elkészítése, vagy közösségi szintű szakmai testületek által készített minőségbiztosítási charta- vagy minőséget igazoló címke-rendszerben való részvétel.”*

Az irányelv 9. cikkének (1) bekezdése általános követelményként rögzíti, hogy egy szolgáltatás folytatásának jogosultságához engedélyt előírni csak kivételes esetben lehet, és ennek feltételeit három pontban foglalja össze:

„A tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását nem kötik engedélyezési rendszerhez, kivéve az alábbi feltételek teljesülése esetén:

- a) az engedélyezési rendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben;*
- b) az engedélyezési rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;*
- c) a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy az valóban hatékony legyen.”*

Azt, hogy mi tekintendő engedélyezési rendszernek, az irányelv definiálja:

„engedélyezési rendszer: bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett határozatot [helyesen: vonatkozóan alakszerű vagy hallgatólagos határozatot] szerezzon;”

Tekintettel arra, hogy a szálláshely-szolgáltatási tevékenység hatósági nyilvántartásba vételéhez előzetesen le kell folytatni a minősítési eljárást és be kell szerezni a minősítő testület tanúsítványát a megfelelő csillagokra vonatkozóan, az eljárás az irányelv alapján engedélyezési rendszernek minősül, és vonatkoznak rá az irányelvben felsorolt követelmények, konkrétan a 9. cikkely (1) bekezdés a)- c) pontjaiban előírtak.

Az engedélyezési rendszerrel kapcsolatos további feltételeket részletezi az irányelv 120. cikk (1)-(2) bekezdése:

„(1) Az engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek megakadályozzák az illetékes hatóságokat abban, hogy vizsgálati jogkörüket önkényesen alkalmazzák.

- (2) Az (1) bekezdésben említett feltételek:*
 - a) megkülönböztetésmentesek [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentesek];*
 - b) azokat a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;*
 - c) arányosak a közérdekhez kapcsolódó céllal;*
 - d) világosak és egyértelműek;*
 - e) objektívek;*
 - f) előzetesen nyilvánosságra hozták azokat;*
 - g) átláthatók és hozzáférhetőek.*

A kötelező minősítési eljárás, mint kvázi engedélyezési eljárás nem felel meg a Szolgáltatási irányelvben az engedélyezési rendszerekkel kapcsolatos követelményeknek:

a) Elfogadható lenne biztonsági és egészségügyi okokból jogszabályi követelmények előírása, de annak szubjektív értékelése, hogy a klimaberendezés színe illik-e a falszínhez vagy összhang van-e a bútorok között, bizonyosan nem tartozik a közérdeken alapuló kényszerítő indokok közé. Annál is inkább nem, mivel **nincs még egy olyan szolgáltatás-fajta, amelyről előzetesen annyi információt kaphat a szálláskereső, mint egy szálláshelyről:**

- többféle szálláskereső portálon is tájékozódhat
- számtalan tematizált szálláskereső portál van, részletes leírásokkal és fotókkal
- rengeteg fotót található a szállásról az interneten
- a szálláskereső portálok közlik a valós vendégek véleményét
- a szálláskereső portálok is kategorizálják a szállásokat
- a szállásról részletes leírásokat találhat szintén a közvetítő portálok ill./vagy a szállás weblapján
- bőséges a szálláshely-kínálat, így a fogyasztó szabadon választhat
- probléma esetén a szállással szemben érvényesítheti fogyasztói jogait

A vendégek már most is megkapják mindazt az információt, amely a szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos döntésükhöz szükséges. **Fentiekhez a minősítési rendszer csupán azt teszi hozzá, hogy a bíráló bizottság ízlése a szálláshelyet milyen kategóriába sorolja, mivel a besorolás kevésbé függ a teljesített objektív feltételektől, hanem döntően a 4. pont szerinti „általános benyomástól”.**

A minősítő testület honlapja szerint a minősítés azt a célt szolgálja, hogy a vendégek egyértelmű információt kapjanak a szálláshely-szolgáltatók által kínált szolgáltatás minőségéről. **Az eddigi tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy a csillagok a bíráló bizottság esztétikai megítélését tükrözik, amely nem tekinthető egy jogilag értékelhető mércének. Mint ahogy az sem, hogy egy üzleti tevékenység feltételei nem biztosítják az egyenlő és objektív versenyfeltételeket.**

A vendégek tájékoztatása másként is megoldható lenne: a mindenki által teljesítendő, egyértelműen előírt műszaki, biztonsági, egészségügyi követelmények jogszabályi előírásával, továbbá annak jogszabályi előírásával, hogy a szállásadó milyen tájékoztatást köteles nyújtani előzetesen a szállással kapcsolatban.

b) A minősítési rendszer lehetőséget ad arra, hogy a minősítő szervezet a kritériumok kialakítását, ellenőrzését, magyarázatát önkényesen alkalmazza. A rendszer bevezetése óta egyértelműen kiderült, hogy

- hátrányos megkülönböztetés van az egyes szálláshely-típusok között a magánszálláshelyek rovására, amikor a kritériumrendszer nem veszi figyelembe azok sajátosságait és nem egyforma mértékben határozza meg a kritériumok teljesítését; (a magánszálláshelynek 100 %-osan meg kell felelnie a kritériumoknak, a szállodáknál elég, ha a szobák 80 %-a megfelel);

- hátrányos megkülönböztetés kell elszenvednie annak a szálláshelynek, amelynek a kritériumok változása következtében szigorúbb feltételeknek kell megfelelnie; továbbá, amelyek az objektív kritériumok maradéktalan teljesítése ellenére alacsonyabb kategóriába kerülnek;

- a meghatározott kritériumrendszer nem világos, nem egyértelmű, ezt igazolja a számos magyarázat, módosítás, gyakorlati alkalmazás változásai;

- nem objektív, mivel a besorolásban nem az objektív tények, hanem a minősítő testület szubjektív, önkényes megítélése a döntő,

- nem lehet megállapítani, hogy a kritériumokban történő változtatások mikor történtek, így nem teljesül az előzetes nyilvánosságra hozatali kötelezettség;

- a bíráló bizottság értékelési szisztémája átláthatatlan és nem ismert: nem tudni, hogy konkrétan mi az indoka az elért pontszámok ellenére egy „leminősítésnek”, így nincs is mihez „alkalmazkodni” a szolgáltatóknak.

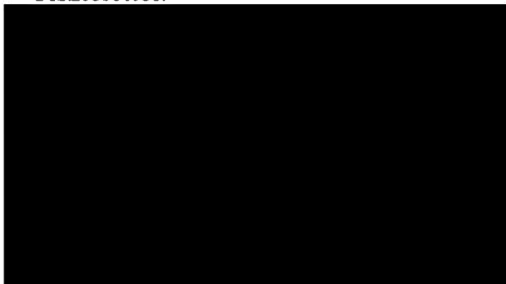
Nagy várakozással várjuk az Alkotmánybíróság döntését és bízunk benne, hogy az mielőbb megtörténik. Több tízezer magánszállásadó van hasonló helyzetben, akik zömében egyszerű emberek, ki vannak szolgáltatva ennek az önkényes eljárásnak és nem kapnak semmilyen jogorvoslati lehetőséget. A mielőbbi döntés a jogalkotó számára is hasznos lenne, mivel a regisztrálási határidőt egy évvel (2024. január 1.) elhalasztották, ez idő alatt lenne lehetősége a jogalkotónak a szabályozás átgondolására és az alkotmánybíróvási döntés figyelembevételére.

Kérem, hogy szíveskedjenek fentieket a panasz elbírálásánál figyelembe venni. Egyúttal érdeklődöm, hogy a jogalkotó, illetve a jogszabály előkészítője vagy más tett-e észrevételt panaszomra és milyen módon ismerhetném azt meg.

Egyúttal kérem személyi adataim közzétételének mellőzését.

2023. január 13.

Tisztelettel:



2023. január 8.