

Alkotmánybíróság
1535 Budapest Pf. 773.

Tárgy: IV/492/2022. alkotmányjogi panasz 2. kiegészítése

Tisztelt Alkotmánybíróság!

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/492-5/2022		
Érkezett: 2023 FEBR 14.		
Érkezés módja		
<input checked="" type="checkbox"/> POSTÁN	<input type="checkbox"/> @	EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 0	Kezelőiroda: Jui

Ez év január 13-án kelt, az Alkotmánybíróságnál január 16-án érkezett beadványomban a tájékoztattam a Tisztelt Alkotmánybíróságot a tárgyban alkotmányjogi panasz beadása óta eltelt gyakorlati tapasztalatokról, kiegészítve a beadványomban foglaltakat. Egyúttal érdeklődtem az iránt, hogy a beadvánnyal kapcsolatban a jogszabály előkészítője tette észrevételt és kértem annak megismerhetőségét, tekintettel arra, hogy ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság honlapján nem volt fellelhető információ. A napokban észleltem, hogy – beadványom kiegészítésével együtt - felkerült a honlapra a Miniszterelnöki Kabinetiroda álláspontja, melyet az Alkotmánybíróság 2022. április 12. dátummal érkezett. Sajnálatos módon számomra ez az álláspont csak az után vált megismerhetővé, hogy beadványkiegészítésemet megküldtem, így az abban foglaltakra értelemszerűen nem tudtam reagálni.

Tekintettel azonban arra, hogy a Kabinetiroda álláspontjában több olyan tényt említ, amely nem felel meg a valóságnak, illetve azt nem fedi fel teljes mélységében, kénytelen vagyok ezekre észrevételeket tenni.

1. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ BEFOGADHATÓSÁGA

A Kabinetiroda az alkotmányjogi panasz elutasítását kérte, mivel álláspontja szerint: *A tárgyban előterjesztett alkotmányjogi panasz álláspontunk szerint nem utal sem egyedi ügyben született bírói döntésre, sem egyéb, bírói döntés nélkül bekövetkezett jogsérelemre, amelynek viszonyában a vélt alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazása vizsgálható lenne.*

Az Abtv. 26. §. (2) bekezdése szerinti közvetlen érintettségnek az Abtv. szerint két feltétele van: az egyik, hogy a jogsérelem hatósági vagy bírói jogalkalmazás nélkül következzen be. Ez a feltétel teljesül, mert a szálláshely-minősítést elrendelő jogszabályok közvetlenül kötelezik a szálláshely-szolgáltatókat a minősítés elvégzésére, ennek érdekében kötelező a minősítésre történő regisztráció és az önminősítés elvégzése és ezt követi egy nem hatósági minősítési eljárás.

A jogsérelmet maguk a támadott jogszabályok okozzák, amelyek a szállásadókkal szemben minden más állami aktus közbejötte nélkül hatnak. Ha a szállásadó nem tesz eleget a regisztrációs kötelezettségének, nem végzi el az önértékelést, értelemszerűen szálláshely nem kerül minősítésre, ezzel megszegi a szálláshely-minősítésre vonatkozó jogszabályi kötelezettségét, amely maga után vonja/vonhatja a 239/2009. (X.20.) Kormányrendeletben a szálláshelyek ellenőrzésével kapcsolatos jegyzői ellenőrzés során alkalmazható szankciókat: figyelmeztetés, ideiglenes bezárás, pénzbírság, nyilvántartásból törlés.

A sérelmezett jogszabályok 2021. szeptemberében, illetve 2022. január 1-jén léptek hatályba. A minősítésre történő regisztrációra a magánszálláshelyeknek 2023. január 1-jéig volt lehetőségük. (Azóta a határidőt 2024. január 1-re módosították.) Amennyiben a

regisztrációs határidő elmulasztásával meg kellene várnom és elszenvedni annak jogi következményeit, kifutnék az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőből. A 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat egy hasonló esettel kapcsolatban állapította meg, hogy **„nem várható el azonban a panaszosoktól az, hogy jogsértéssel eljárás megindítására adjanak okot annak érdekében, hogy alkotmányjogi panasszal éljenek”**. Ez már csak azért sem várható el, mivel alkotmányjogi panasz benyújtására a támadott jogszabályok hatályba lépését követő 180 napon belül van csak lehetősége az érintettnek, ha pedig azt az utat kellene választani, hogy az általa alkotmányértőnek tartott jogszabályok megsértésével mintegy „kiprovokálja” az érintett a hatósági eljárást, és ténylegesen elszenvedje a számára hátrányos következményeket, az számára rendkívül méltánytalan lenne: bezárás, pénzbírság, törlés stb.,

A másik feltétel a megfelelő jogorvoslat hiánya, melyre a 2.4 és 2.6 pontban térek ki részletesen.

2.1 A MAGÁNÉLETHEZ VALÓ JOG VÉDELME – A SZEMÉLYISÉGI JOGOK VÉDELME

Egyetértek azzal, hogy a szállásadó felelőssége *„biztosítani azokat a körülményeket, amelyek a vendégek személyes adatainak jogszerű és biztonságos kezeléséhez, védelméhez szükségesek, továbbá kötelessége gondoskodni a vendégek zavartalan pihenéséhez szükséges körülmények biztosításáról is”*. Sajnálatos, hogy a minősítő testület ezt a kötelezettséget egyáltalán nem vette figyelembe az eljárási rend kidolgozásánál:

„III.1.3 A helyszíni ellenőrzés időpontjáról a szálláshely-minősítő szervezet előzetesen e-mail-ben és rendszerüzenetben értesítést küld a magánszálláshelynek, legalább 5 munkanappal az ellenőrzést megelőzően. Az életvitelszerűen lakott magánszálláshely helyszíni ellenőrzése nem folytatható le.

Amennyiben a helyszíni ellenőrzés idején a szálláshely vendégfogadásra nem alkalmas, megismételt helyszíni ellenőrzés elrendelése szükséges.

Minden helyszíni ellenőrzést a Minősítő Bizottság 2 független szakértő tagja végez el, a magánszálláshely tulajdonosának vagy üzemeltetőjének, vagy az általuk, az elektronikus felületen kapcsolattartóként megjelölt személy közreműködésével.

A helyszíni ellenőrzés (ideértve a megismételt helyszíni ellenőrzést is) időpontjának lemondását kizárólag írásban, a maganszallashely@szallashelyminosites.hu e-mail címre megküldött, alapos indoklással alátámasztott levélben lehet kérni. A lemondás elfogadásáról szóló írásos visszajelzés megküldésének időpontjától a helyszíni ellenőrzés (ideértve a megismételt helyszíni ellenőrzést is) lefolytatására nyitva álló határidő újratekintődik. A helyszíni ellenőrzés (ideértve a megismételt helyszíni ellenőrzést is) időpontjának lemondására az eljárás során egy alkalommal van lehetőség.”

Fenti eljárásrend egyáltalán nem előzetes egyeztetést ír elő és a gyakorlatban sem az történik, általános jelleggel semmiképpen.

Nem fogadható el a Kabinetirodának az az érvelése, hogy a helyszíni ellenőrzés a jegyző helyszíni ellenőrzési jogának analógiájára került kialakításra. A jegyző ugyanis hatósági szerepkörben jár el, hatáskörét anyagi jogszabályok, az eljárás szabályait pedig az Ákr. szabályozza. Ezzel ellentétben a Minősítő Testület nincs jogszabályban feljogosítva helyszíni

szemle tartására és eljárására sincsenek jogszabályi garanciák. Korábbi beadványomban már kifejtettem, hogy a minősítő testület küldötteinek semmilyen jogszabályi alapja nincs arra, hogy „esetileg” belépjen a magántulajdonomba, akkor sem, ha ott vendég van, akkor sem, ha senki, és akkor sem, ha a családom, barátaim használják

Érthetetlen számomra a Kabinetiroda azon állítása, miszerint „A minősítési eljárásnak nem feltétele az sem, hogy a szállás lakrészéről fényképfelvétel készüljön, különösen nem akkor, ha ott éppen vendégek tartózkodnak.” Ezzel szemben a minősítés egyik alapidokumentuma a fotodokumentum, amelyet a helyszínen az auditorok készítenek.

A Kabinetiroda álláspontja szerint „az eseti ellenőrzés célja az arról való meggyőződés, hogy a szálláshely a minősítés érvényességi ideje alatt **folyamatosan megfelel** a megítélt kategória követelményeinek”. Ezek az eseti ellenőrzések – azon kívül, hogy jogalap nélküliek -, a folyamatos minőség megfelelésére alkalmatlanok, mivel egy pillanatnyi állapotot tükröznek, a „folyamatos” minősítésre csak folyamatos ellenőrzés lenne alkalmas, ez pedig egy a szálláshely-szolgáltatásnál (ahogy a legtöbb szolgáltatásnál) teljességgel kizárt.

Ugyancsak meg kell cáfolnom a Kabinetiroda azon kijelentését, mely szerint „A kötelező szálláshelyminősítés előírása a szálláshelyek objektív, transzparens és állami garanciákkal biztosított tisztességes piaci működésének egyik eszköze”. **A minősítés ugyanis nem objektív kritériumokon nyugszik és az eljárás sem átlátható.** A tisztességes piaci működés szabályait az állam a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben állapította meg, betartásának garanciáját a bárki számára nyitvaálló bejelentési illetve panaszbenyújtási jog és a versenyfelügyeleti hatóság eljárása biztosítja. Amennyiben a törvényben foglaltak nem elegendőek a tisztességes piaci magatartás kikényszerítésére, módja van a jogalkotónak annak módosítására. **Egy „állandóan változó” és alapvetően szubjektív megítélésen nyugvó minősítési rendszer, a „pillanatnyi állapot” ellenőrzésével semmilyen garanciát nem nyújt sem a versenytársak, sem a fogyasztók részére.** A garanciához ugyanis felelősségnek is kellene járulni, de a Minősítő Testület nyilvánvalóan semmilyen felelősséget nem vállal – mivel nem is tud – azért, hogy a minősített szálláshelyen a tisztaság, a szolgáltatások, az egyéb kritériumok folyamatosan azonos színvonalon állnak a vendégek rendelkezésére.

2.2 A MINŐSÍTÉSI KRITÉRIUMRENDSZER ÉS A VÁLLALKOZÁSHOZ VALÓ JOG SÉRELME

A Kabinetiroda álláspontja szerint „A sérelmezett rendszer bevezetése során kifejezett szándék volt a minőségi szolgáltatások és a fogyasztói bizalom közötti kapcsolat szorosabbá tétele, a szolgáltatók szemléletformálásán és folyamatos edukációján keresztül a színvonal emelése. Ez a szálláshely-szolgáltatók közötti verseny tisztaságát segíti elő, a vállalkozáshoz való jogot azonban nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul. A szálláshely-minősítési kötelezettség szükségességét a fogyasztóvédelmi érdekek hatékony érvényesülése indokolja, ez pedig nem sérti a vállalkozáshoz való jog érvényesülését.”

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján 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.

Adós maradt a Kabinetiroda azon, Alaptörvényben szereplő alapjog megemlítésével, amelynek érvényesülése érdekében korlátozzák a vállalkozáshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság 7/2015. (III.19.) számú határozatában /30) bekezdés/ elutasított egy – részben fogyasztóvédelmi rendelkezés megsértésére hivatkozó - alkotmányjogi panaszt azzal, hogy a **fogyasztóvédelem nem alkotmányos alapjog**. A szálláshely-szolgáltatás megkezdésének és folytatásának feltételeként előírt kötelező minősítésre, mint fogyasztóvédelmi intézkedésre hivatkozással tehát az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem korlátozható egy vállalkozás működése. A fogyasztók védelmét egyébként európai uniós irányelv alapján külön törvény és közigazgatási szervezetrendszer biztosítja. Tudomásom szerint Magyarországon **semmilyen más szolgáltatási ágazatban nincs kötelező minősítés**. Nincs semmilyen elfogadható indoka annak, hogy miért éppen a szálláshelyeknél szükséges ezt bevezetni.

Biztonsági és egészségi előírások ellen senki sem tiltakozna, mint ahogy eddig sem tiltakoztunk, azonban azoknak is jogszabályban a helyük.

A Kabinetiroda más helyütt a kötelező minősítés bevezetésének indokául a fogyasztóvédelem mellett – a tisztességes piaci működés szabályait hozza fel. Álláspontom szerint ez az indok sem tesz eleget az Alaptörvény 1. cikk (3) bekezdésében előírt feltételeknek, a **versenyszabadság ugyanis nem önálló alkotmányos jog**.

Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit”. A tisztességes piaci működés szabályait az állam a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben állapította meg, betartásának garanciáját a bárki számára nyitvaálló bejelentési illetve panaszbenyújtási jog és a versenyfelügyeleti hatóság eljárása biztosítja. Amennyiben a törvényben foglaltak nem elegendőek a tisztességes piaci magatartás kikényszerítésére, módja van a jogalkotónak annak módosítására.

Nem fogadható el a Kabinetiroda azon érvelése, miszerint „*a kritériumok állandó változására tekintettel azok jogszabályi szinten történő szabályozása nem indokolt és jogalkotási oldalról nem is elvárható*”. Évtizedekig jogszabályban szerepeltek a szálláshely-szolgáltatás bejelentési és üzemeltetési feltételei, igaz, hogy nem tért ki a fogások számára, viszont jó pár évig megfelelően működött. Egy szálláshely kialakítása nem rövid időre szól, úgyhogy a kritériumok gyakori változtatása – amire már 2022. évben is példa volt - nem fogadható el.

Ugyancsak nem helytálló a Kabinetiroda azon érvelése, mely a formanyomtatványokra, pályázati kiírásokra, egészségügyi szakmai szabályokra hivatkozik, melyek nem jogszabályban jelennek meg, ennek mintájára a kritériumrendszernek sem kell jogszabályban lennie. A különbség azonban az, hogy a minősítéstől egy vállalkozás működése és piaci lehetőségei függenek, a formanyomtatványoktól, pályázati kiírásoktól nem. Ha pedig az egészségügyi szakmai szabályok kerültek elő, meg kell említenem, hogy az egészségügyi tevékenység folytatására jogosító szakmai feltételeket miniszteri rendelet tartalmazza, az orvoslás mikéntjére vonatkozó szakmai irányelveket pedig közlönyben kihirdetik, van hatályossági időtartamuk és nem kötelezőek az orvosokra, attól indokolt esetben eltérhetnek.

2.3 A MINŐSÍTÉSI KRITÉRIUMRENDSZER BEVEZETÉSE ÉS A FELKÉSZÜLÉSI IDŐSZAK PROBLÉMÁJA

A Kabinetiroda azt állítja, hogy azzal, hogy a szálláshely-minősítésre vonatkozó szabályok 2021. június 25. napján megjelentek a Magyar Közlönybe, a hatálybalépés pedig 2022. január 1-jével történt, elegendő idő állt a szállásadók részére a felkészülésre.

Tényleges felkészülés viszont csak attól az időponttól történhet, amikor a kritériumrendszert közzéteszik.

A kritériumrendszert a minősítő testület 2021. szeptember elején tette köze a honlapján. Aki azonban ez alapján akart felkészülni az póruljárt, és mivel akkora volt a felháborodás, hogy várni lehetett a módosítást, amely meg is történt, januárban már másik kritériumrendszer került fel a honlapra, mely azóta is több alkalommal módosult. Felkészülni csak arra lehet, amit ismer az ember jó előre. A Kabinetiroda által szükségesnek tartott állandó változás ugyanakkor a nem teszi lehetővé a felkészülést, különös tekintettel arra, hogy a kritériumrendszer közzététele nélkülözi a jogszabályok közzétételére, hatályosságára vonatkozó garanciális elemeket. **Ezért továbbra is fenntartom, hogy kiszámíthatatlan és nem előrelátható.** A kiszámíthatatlanságot igazolja az is, hogy nem lehet tudni, hogy a Bíráló Bizottság a kritériumrendszer 4. pontja alapján mely kategóriába fogja sorolni az általános benyomás alapján a szálláshelyet, ezért nem lehet felkészülni ezen – előre nem ismert – kategória szerinti kritériumok teljesítésére. Jellemzően az fordul elő, hogy a magasabb kategóriába kerülés reményében a szállásadók feleslegesen verik magukat esetenként értelmetlen kiadásokba (pl. 2 fős szálláshelyen szobaszéf vagy mosogatógép stb.) hiábavalóan.

Ugyancsak nem helytálló a Kabinetiroda azon állítása, miszerint *„a szálláshelyeken ténylegesen elvárható minőség objektív körülményeken alapuló tanúsítására ad lehetőséget,....”*. A minősítés objektivitása a Kabinetiroda álláspontjában több helyütt szerepel. **Ezt az állítást azonban megcáfolja az, hogy a minősítés eredménye döntően nem a teljesített objektív feltételekkel elért pontszámokon alapul, hanem az auditorok és a bíráló bizottság azon szubjektív megítélésén, hogy szerintük a szálláshely melyik kategóriának felel meg az általános benyomás alapján (magánszálláshelyek kritérium 4. pont).** Az „általános benyomást” pedig döntően esztétikai megítélésre alapozzák. A vendégek – mint védeni kívánt fogyasztók – tehát arról kapnak információt, hogy a bíráló bizottságnak hogy tetszett a szállás – ez van objektív minősítésnek kommunikálva.

A Kabinetiroda a kritériumok alkalmatlanságára vonatkozó panasz elutasítását arra való hivatkozással javasolja, hogy nem terjesztettem elő ezzel kapcsolatban érveket. Állítása téves, mivel az alkalmatlansággal kapcsolatos érveimet az alkotmányjogi panasz 2.23 pontjában fejtettem ki.

2.4 TISZTESSÉGES HATÓSÁGI ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG SÉRELME

Az alkotmányjogi panaszban sérelmeztem, hogy az eljárásban nincsenek jogi garanciák az eljárás határidejére, az eljáró személyek összeférhetetlenségére, szakmai tudásának biztosítására, nincsenek erkölcsi követelmények (hatósági erkölcsi bizonyítvány), nincs vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség.

A Kabinetiroda kifejtette, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesül azonban maradéktalanul a tekintetben is, hogy a minősítéssel szemben van jogorvoslati lehetőség, a szálláshely-szolgáltató részéről felmerülő olyan jogsértés esetén pedig, amely a tevékenység végzésének megtiltását vonhatja maga után, a szankcionálás a jegyző hatósági eljárásában történik.*

A Kabinetiroda álláspontja szerint nincs probléma azzal, ha a hatósági és bírósági eljárásban az MTMT elsődleges szakértőként történő kirendelésének jogszabályi előírása ellenére az

eljárási kódexek majd garantálják, hogy még se rendeljék ki az MTMT-t szakértőként. De ha egyébként ez a Kabinetiroda álláspontja, akkor értelmetlen bírósági és hatósági eljárásban elsődlegesen eljáró hatóságként az MTMT-t kirendelő jogszabály ezen szakasza, azt nyugodtan hatályon kívül lehet helyezni, sőt már lehetett volna április – a Kabinetiroda álláspontjának elkészülte - óta.

A Kabinetiroda az MTMT által megbízott auditorok összeférhetetlenséggel kapcsolatban elegendőnek tartják a saját belső ügyrendjük (ez nem ismert a nyilvánosság előtt) szerinti összeférhetetlenségi rendelkezéseket:

„Minősítő Bizottság tagjai a megbízásukban és minden ellenőrzés során jegyzőkönyvben is nyilatkoznak, hogy a vizsgált szálláshellyel egyikük sem áll és az elmúlt 10 évben nem állt üzleti kapcsolatban, illetve egyéb jogviszonyban, továbbá titoktartási megállapodást is aláírnak.”

Azzal a kifogással kapcsolatban, hogy működő szálláshely-szolgáltató is részt vehet az eljárásban fenti összeférhetetlenségi nyilatkozatra hivatkozott. Azon kívül, hogy ez nem jogi garancia, hanem olyan belső szabály, amelyet bármikor megváltoztathatnak -, nem azonos és nem egyenértékű a hatósági eljárásban megkövetelt összeférhetlenségi szabállyal.

A jogorvoslat biztosításával kapcsolatban a 2.6 pontban fejtem ki észrevételeimet.

2.5 A MINŐSÍTETT SZÁLLÁSHELYEK ADATAINAK KÖZZÉTÉTELE A SZÁLLÁSHELYMINŐSÍTŐ SZERVEZET HONLAPJÁN

Nem értek egyet a Kabinetiroda azon állításával, hogy nem sértik az adatvédelmet a szálláshelyek nevének közzétételével. Magánszálláshelyek esetében gyakori, hogy a szálláshelyet üzemeltető család neve egyúttal a szállás neve is és mivel a település neve is szerepel a közzétett adatok között, így a szálláshelyet üzemeltető személy – főleg egy kisebb település esetén – könnyen beazonosítható. Fenntartom azt, hogy a közzététel jogalap nélküli.

2.6 AZ ALAPTÖRVÉNY SZERINTI JOGORVOSLATI JOG BIZTOSÍTÁSA

Nem fejt ki a Kabinetiroda, hogy a minősítéssel szemben mit tekint jogorvoslati lehetőségnek, feltehetően a Ker.tv. 6/J. §. (1) bekezdésére gondolt: *„Az a minősített szálláshely, amelyre nézve a szálláshely-minősítési eljárás jog- vagy érdeksérelemmel jár, az eljárással kapcsolatban panasszal fordulhat a szálláshely-minősítő szervezet vezetőjéhez.*

(2) A szálláshely-minősítő szervezet tevékenysége ellen benyújtott panaszt a szálláshely-minősítő szervezet vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el.”

A közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény 22. §-a alapján azonban azonnal ki kellene zárni a szálláshely-minősítő szervezet vezetőjét, mivel *nem várható el tőle az ügy tárgyilagos megítélése*, ugyanis ő az ügy elintézőinek szervezeti felettese, illetve ő az, aki az ügy elintézésére polgári jogviszonyt (megbízás) létesített. Felhívható még az Ákr. 23. §. (3) bekezdésébe foglalt szabály is, mely szerint *„Az ügy elintézéséből kizárt az a hatóság, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti.”* Nem vitatható, hogy közvetlenül érinti az MTMT jogos érdekét az, hogy az általa lefolytatott eljárással kapcsolatban milyen panaszokat nyújtanak be, mivel ez a munkáját is minősíti. Az Ákr. kizárásra vonatkozó szabályai szerint hasonló hatáskörű másik hatóságot, illetve a felettes

szervet kellene kijelölni az eljárásra, de mivel ilyenek nincsenek, marad – az összeférhetetlenség ellenére - az MTMT vezetőjének az eljárása. Arra a személyre „bízni” a panaszok kivizsgálását, aki elsőszámú felelőse az eljárások lebonyolításának, egyáltalán nem biztosítja a pártatlan, tisztességes eljárást, az érdemi és hatékony jogorvoslatot.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nem csak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot" (22/2014. (VII.15.) AB határozat Indokolás [28]-[31]}

Az MTMT vezetőjének jogorvoslati eljárása csak formálisan felel meg a jogorvoslat biztosítási kötelezettségnek, mivel – a fent részletezett összeférhetetlenség miatt – nem várható a panaszos jogsérelmének érdemi, tényleges orvoslása. Ezen kívül az eljárásban nem biztosított a panaszos általi bizonyítási lehetőség, mivel a helyszíni ellenőrzésről felvett elektronikus jegyzőkönyvhöz, továbbá az auditorok által készített fotókhoz a helyszíni ellenőrzést követő naptól a szálláshely-szolgáltatónak már nincs hozzáférése, azok teljes egészében az MTMT rendelkezése/uralma alatt állnak.

A Kabinetiroda álláspontja szerint szálláshely-szolgáltató az Ákr. rendelkezése alapján az MTMT vezetőjének döntése ellen közigazgatási bírósághoz fordulhat.

A Kabinetiroda fenti állítást arra alapozza, hogy „A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi 1. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (7) bekezdés 1. pont e) alpontja alapján a szálláshely-minősítő szervezet a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezetnek tekinthető...”. A közigazgatási cselekményekre az Ákr. szabályait kellene alkalmazni, de a minősítési eljárás nem ezen szabályok szerint folyik, továbbá a Kabinetiroda is kijelenti, hogy a minősítési eljárás nem hatósági eljárás. Ez alapján az MTMT nem tekinthető a Kp. tv. 4. §. (7) bekezdés 1. pont e) alpontja szerint közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított szervezetnek.

Amennyiben viszont a közigazgatási bíróság mégis befogadná a szálláshely-szolgáltató keresetét, amelyet az MTMT vezetőjének a döntése ellen nyújt be, hamar kiderülne, hogy ez a jogorvoslati lehetőség is csak formális, mivel a közigazgatási bíróság nem képes a jogsérelem tényleges és hatékony orvoslására, mivel **jogszabály nem tartalmaz jogszerűségi mércét a bírói döntés számára.** Jogszabály csak azt tartalmazza, hogy kötelező a minősítés, annak kritériumait, az eljárás rendjét, jogi garanciákat nem.

14/2018. (IX.27.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította: *A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és*

*a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. **Nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}***

A közigazgatási bíróság a közigazgatási szervek döntését a törvényesség szempontjából vizsgálhatja felül. Még a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási döntés törvényességét is a mérlegelési lehetőség jogszabályi keretei között vizsgálhatja. A közigazgatási bíróság az MTMT vezetőjének eljárásában legfeljebb az Ákr. szabályainak betartását tudja felülvizsgálni, a döntés érdemi, tartalmi részét nem, mivel sem a minősítési kritériumok, sem a lefolytatott eljárás nem jogszabályban rögzített, így a bíróság nyilvánvalóan nem tud megjelölni semmilyen jogsértést az MTMT eljárásában. Ha pedig nem történt jogszabálysértés, nincsen jogszerűségi mérce, a bíróság érdemben nem változtathatja meg az MTMT döntését. **Ha pedig a bíróság nem változtathatja meg az érdemi döntést, nem valósul meg az érdemi és hatékony jogorvoslati jog alapvető alkotmányos követelménye.**

II. SZAKMAI HÁTTÉR

Ezen fejezet keretében előadott állásponhoz csak azon részében tartom szükségesnek hozzászólni, amely vagy nem felel meg a valóságnak, vagy pedig érdemben lényeges lehet az alkotmányjogi panasz elbírálásánál.

1. ELŐZMÉNYEK

„A rendszer célja, hogy a kötelező szálláshelyminősítés valamennyi szálláshelytípus esetében objektíven, transzparens módon és állami garanciákkal tartalmazza a tisztességes piaci működést biztosító feltételeket. Ennek érdekében szükséges volt, hogy egy átlátható szálláshely-minősítő rendszer jöjjön létre.”

Fenti állításban nem helytálló az a megállapítás, hogy a kötelező szálláshely-minősítés objektív, transzparens és állami garanciákat tartalmaz. Miért is nem:

- a) A kritériumrendszer nem objektív, mivel a 4. pontja szerint – az elért pontszámoktól függetlenül – a végső besorolást az általános benyomás határozza meg. Ez pedig erősen szubjektív.
- b) A rendszer nem transzparens, mivel a folyamat során a minősítők részéről olyan kifogások jönnek elő az általános benyomás értékelése során, amelyekre nem lehet előre felkészülni; de a vendégek részére sem transzparens, mivel nem látják azt, hogy egy konkrét szálláshelyen az egyes minősítési kritériumok hogyan teljesültek, továbbá nem nyilvánosak a bíráló bizottság bírálati szempontjai;
- c) Semmilyen minősítési rendszer nem tudja garantálni egy szolgáltatás állandó minőségét, ezt az MTMT minősítése sem teszi meg. Az „állami garancia” a tisztességes piaci működés biztosítására egy felelősség nélküli üres, formális garancia, mely nyilvánvalóan nem akadályozza meg azt, hogy legyenek olyan piaci szereplők, amelyek a jövőben is megszegik a tisztességes piaci versenyre vonatkozó szabályokat.

„A szabályrendszer kidolgozását megelőzően a szálláshely-minősítés széles körű támogatást élvezett, melynek megerősítéséhez a szakmai érdekképviseleti szervek együttműködési megállapodást kötöttek az új szálláshelyminősítési rendszer bevezetése érdekében. A kötelező szálláshelyminősítési rendszer számos nagy turisztikai potenciállal rendelkező európai országban megtalálható, ilyen szabályozást alkalmaz Szlovénia és Málta, illetve a spanyolországi Andalúzia is.”

Bár az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából talán irreleváns, de a magánszálláshelyeket – és egyes érdekvédelmi szervezeteiket is – teljesen váratlanul érte a minősítés bevezetése és a közzétett kritériumok. 2021. őszén ezért kellett a még friss kritériumokhoz hozzájárulni és néminemű módosítást sikerült elérni.

(Sajnos a Kabinetiroda által említett máltai és andalúziai kötelező minőségbiztosítási rendszernek nem leltem az interneten nyomát, egyedül a Szlovéniait lehet ilyen forrásból megemlíteni.)

Az ún. „széleskörű támogatásnak” ellentmond az a tény, hogy a magánszálláshelyek érdekvédelmi szervezetei a kritériumok megjelenése után azonnal jelezték a kifogásaikat és próbáltak módosításokat elérni.

2. A MINŐSÍTŐ SZERVEZET – MTMT

„A Magyar Turisztikai Szövetség Alapítvány (a továbbiakban: MTSZA), amelynek valamennyi a turizmus és vendéglátás szektorban érintett szakmai szervezet a tagja, köztük a szálláshely-típusokat képviselő szervezet, 2021. tavaszán a turizmus minősítési- és védjegyrendszereinek egységes szemléletű fejlesztése és üzemeltetése céljából létrehozta az MTMT-t, azzal a szándékkal, hogy hosszú távon járuljon hozzá a Kormány által elfogadott Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia- Turizmus 2.0-ban meghatározott minőségbiztosítási célkitűzések eléréséhez.”

Az, hogy a magánszálláshelyek érdekvédelmi szervezetei a kritériumok megjelenése után azonnal jelezték a kifogásaikat, azt jelzi, hogy ennek a szektornak az érdekeit senki sem képviselte az esetleges előzetes egyeztetések során.

A magánszálláshelyek érdekképviseleti szervei részt vettek a Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia –Turizmus 2.0 dokumentumban egyeztetési folyamatában, ahol az alábbi célkitűzések olvashatóak:

*„A turisztikai minősítések megújítása és új minősítések bevezetése Jelenleg a hazai, turizmusban létező védjegyek rendszere a fogyasztók számára nehezen átlátható, a turistákban is bizonytalanságot kelthet, ezért megújításra szorulnak. A szakmai szereplők megítélése alapján a jelenlegi védjegyek használatához nem kapcsolódik valódi előny, viszont igény mutatkozik egy egységes alapokon álló védjegyre. **A megújuló védjegyrendszer központi célja, hogy biztosítsa a konzisztens, magas minőséget, és hogy több vendég válassza az adott védjeggyel ellátott szolgáltatásokat.** A védjegyek sikerkritériuma, hogy a fogyasztóik ismerjék és elismerjék azokat, így a bevezetés túlmutat a jogi keretek létrehozásán – kiemelt fontosságú a védjegyek márkaépítése, valamint az ehhez kapcsolódó*

marketing- és kommunikációs támogatás. A fogyasztók számára transzparens, valamint valódi minőségi értéket biztosító minősítési rendszerek számos esetben a nemzetközi jó gyakorlatok között központi üzemeltetésűek (Pl. „Qualmark” Új-Zélandon, „ServiceQualität Deutschland” Németországban, „Q de Calidad Turística” Spanyolországban, „Vakinn” Izlandon), így ennek és az NTS2030-ban is meghatározott céloknak megfelelően az új minősítési rendszer központi koordinálása az MTÜ által kerülhet megvalósításra, a szakmai szervezetekkel együttműködve. **Ezzel a központi, állami koordinációval megvalósítható, hogy a védjegyek objektív és piacsemleges módon kerüljenek allokálásra, és a bevezetésük az ágazat egészére pozitív hatással legyen. A minősítési rendszer a javaslat szerint három pillérre épül: egy szektorokon átívelő „szupra” minősítési rendszerre, egy, a top látnivalókat kiemelő minősítési rendszerre, valamint kiválasztott önálló minősítési rendszerek megújítására. A szupra minősítési rendszer keretében több, meghatározott turisztikai alágazat szolgáltatóinak minősítése történik meg ugyanazon egységes márka mentén, nagyrészt megegyező kritériumokkal, figyelembe véve az alágazatok specifikumait is. Itt nem kerül megkülönböztetésre több minőségi színvonal a védjegyen belül, a védjegy egyszerűen a központilag jóváhagyott minőségi szint elérését jelzi. Ennek megfelelően például megkaphatná az MTÜ minőségbiztosítását jelző magyar „szupra” védjegyét akár egy szálloda vagy egy fürdő, de akár egy strand is. A top látnivalókat kiemelő rendszer alapvetően a kevésbé ismert, nemzeti és kulturális értékeket képviselő turisztikai látványosságok népszerűsítésére és megkülönböztetésére szolgál. Ilyen rendszerre nemzetközi jó példa a „Grand Sites de France”. A fentieken túl több, már meglévő minősítési rendszer megújítása is tervben van a Turizmus 2.0 Stratégia keretein belül. Itt a szakmai szervezetek által kialakított, jelenleg kisebb sikerrel működő, de stratégiailag fontos témát képviselő minősítési rendszerek finomhangolása szükséges. A GINOP-7.1.8-18 Turisztikai attrakciók minősítési feltételrendszerének kialakítása konstrukcióban támogatott projekt keretein belül ezekre a fogyasztói és szakmai igényekre választ adva készül el a magyar turisztikai védjegyek rendszerének megújítása.”**

A Stratégiát a Kormány 1348/2021. (VI.3.) Korm. határozatával fogadta el. Az elfogadott dokumentum szerint a cél az, hogy több vendég válassza a védjeggyel ellátott szolgáltatásokat. A Stratégiában szereplő ún. szupra minősítési rendszer kifejezetten arra irányult volna, hogy a védjegy egy központilag jóváhagyott minőségi szint elérését jelezze, **nem kerül megkülönböztetésre több minőségi színvonal a védjegyen belül, továbbá a vendégek választhatnak, hogy védjeggyel ellátott vagy védjegy nélküli szolgáltatást vesznek igénybe.** Sajnos a megvalósult minősítési rendszer nem a Stratégiában meghatározott irányt követte, mivel egy kötelező és a minőségi színvonalat megkülönböztető rendszer alakult ki. Ezért nehezen képzelhető el, hogy mind a Stratégiában a Kormány által jóváhagyott védjegy-rendszer, mind pedig az azzal ellentétes kötelező minősítési rendszer egyaránt a szakmai szervezetekkel évekig történő előzetes egyeztetés alapján, konszenzussal alakult ki.

3. KRITÉRIUMRENDSZER

„2022. január 1. napjától az egyes szálláshely típusokra vonatkozó kritériumrendszerek alapját minden szálláshely típus esetében a 2021. december 31. napján hatályos 239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet 1. melléklet Követelmények szálláshelytípusonként biztosítja. A 239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet szerinti szálláshely típusonként specializált bejelentési és üzemeltetési követelmények, az egyes elavult elvárások szükséges korszerűsítése mellett,

integrálásra kerültek a kritériumrendszerbe. Az egyszerű elvárásszint megfeleltethető a minősítés bevezetése előtt is kötelező alapjellemzőknek, mindössze néhány, a vendégbiztonságra fókuszáló, valamint alapvető tisztasági-, higiéniai és karbantartottsági elvárás egészíti ki.”

A 239/2009. (X.20.) Korm.rendelet 1. melléklete a magánszálláshelyek részére legalább 11 követelményt határozott meg, a Kritériumrendszer a minimum működéshez szükséges 1 csillag eléréséhez 38-at és minimum 50 pont elérését. Mivel a 38 minimumfeltétel teljesítésével nem lehet elérni az 50 pontot, a 38-nál több kritériumnak kell megfelelni.

A többlet-követelmények között pedig olyan – nem egyszerűen orvosolható - feltételek is vannak, mint az ágyak, matracok mérete, mely korábban nem volt meghatározva.

Itt most nem kívánom ismét kifejtetni, hogy egy 150 szobás szálloda és egy 1 szobás magánszálláshely között mi a különbség, minden szempontból. Alkotmányjogi panaszom kifejezetten a magánszálláshelyek minősítésére vonatkozik és nem tartom relevánsnak a szállodák önkéntes minősítésére létrehozott Hotelstars rendszer átültetését a magánszálláshelyekre. **A különbséget nem lehet azzal kifejezni, hogy a szállodákra készült kritériumok közül kihúzzunk párat, mivel azt kellett volna figyelembe venni, hogy más a vendégek, mások a vendégek igényei és elvárásai, mások a méretek, a képességek és az erőforrások.**

4. MINŐSÍTÉSI ELJÁRÁS

Sajnos a Kabinet adós maradt az eljárásrend jogi alapjával, az eljárás tisztességét biztosító jogi garanciák ismertetésével. Alkotmányjogi panaszomban pedig – egyebek mellett - pont ezeket hiányoltam.

Kérem a t. Alkotmánybíróságot, hogy fenti észrevételeimet szíveskedjenek figyelembe venni a döntés meghozatalánál.

Egyúttal tájékoztatom Önöket, hogy személyi adataim nyilvánosságához továbbra sem járulok hozzá.

2023. február 06.

