

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

III/1993/2024.

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6/J. § (1) bekezdésének az „eljárással kapcsolatban” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. A Miskolci Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) a 2024. április 15. napján kelt, 102.K.700.081/2024/11. számú végzésével az előtte folyamatban lévő, szálláshely-minősítés tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult közigazgatási perben az eljárást felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) 6/J. § (1) bekezdésének az „eljárással kapcsolatban” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e kitétel alkalmazásának kizárását kérte a folyamatban lévő ügyben (a továbbiakban: bírói kezdeményezés). Álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való és a XXVIII. cikkének (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogokkal, mivel korlátozottan, kizárólag eljárási szabálysértésre hivatkozással biztosít jogorvoslati jogot a felek számára.
- [2] 1.1. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben a felperes szálláshely üzemeltető 2023. május 8. napján a Magyar Turisztikai Minőségtanúsító Testület Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság elektronikus felületén minősítési eljárást kezdeményezett. A minősítési eljárás során a szálláshelyen két szakértő helyszíni ellenőrzést végzett, akik

a szálloda-minősítési eljárás szempontrendszerei alapján a felperes önértékelése szerinti pontnál alacsonyabban állapították meg a felperes által üzemeltetett szálláshely megfelelőségét. Az ellenőrzési jegyzőkönyvre felperes a helyszíni ellenőrzés napján észrevételeket tett, amire visszajelzést nem kapott. A bíráló bizottság 2023. július 27. napján felperest a szálláshely-minősítő szervezet elektronikus felületén tájékoztatta a minősítés eredményéről. A rendszerüzenet a szálláshely nevét és azt tartalmazta, hogy két csillag kategória minősítést ért el.

- [3] Felperes 2023. augusztus 2. napján panasszal fordult a Magyar Turisztikai Minőségtanúsító Testület Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság vezetőjéhez arra hivatkozással, hogy az általa üzemeltetett szálláshely rosszabb minősítése számára közvetlen jog- és érdeksérelemmel jár, mivel kihat a kihasználtságára és az árbevételére is. Sérelmezte, hogy a szakértők értékelése szubjektív, személyes értékítéletet tanúsít, nem felel meg az objektív, valamennyi szállásadóra vonatkozó minőségi, műszaki és szolgáltatási szempontrendszer egységességét elváró követelménynek.
- [4] A perben alperes Magyar Turisztikai Minőségtanúsító Testület Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság vezetője 2023. október 2. napján MTMT/368-2/2023. számon a felperes panaszát elutasító határozatot hozott. Döntését a Kertv. 6/J. § (1) bekezdésére és a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szállás-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X. 20.) Korm.rendelet (a továbbiakban: Korm.rend.) 4/A. § (2) bekezdésére alapította. Hangsúlyozta, hogy a panaszeljárás keretében a szálláshely-minősítési eljárás kizárólag eljárási szempontból vizsgálható, vagyis csak a lefolytatott szálláshely-minősítési eljárás eljárási szabályainak a megtartottsága a vizsgálat tárgya, egyéb jellegű jog- és érdeksérelem nem. Határozatában hivatkozott a Veszprémi Törvényszék 5.K.701.122/2022/18. számon meghozott ítéletére, melyben a bíróság egy hasonló ügyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a panaszt a Kertv. 6/J. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak szerint kell megvizsgálni és eldönteni, hogy a panasz a szálláshely-minősítés eljárásával kapcsolatban tartalmaz-e jogsérelmet. A bíróság szerint ugyanis a szálláshely-minősítő szervezet vezetőjének a panaszeljárásban hozott határozata nem terjedhet ki olyan érdemi kérdésekre, amelyek vizsgálatára nem ad panaszjogot a jogszabály.
- [5] 1.2. Felperes keresettel támadta az alperesi határozatot, melyben elsődlegesen a határozat megváltoztatását kérte akként, hogy az általa üzemeltetett szálláshely minősítése három csillagos legyen. Másodlagosan – az eljárás felfüggesztése mellett – mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezés iránti kérelemmel élt, mivel a Kormány nem normatív rendeletben szabályozta a szálláshely-minősítő szervezet eljárásának és működési rendjének szabályait, a szálláshely-minősítési eljárást, a minőségi és műszaki, valamint szolgáltatási szempontrendszert. Harmadlagos kereseti kérelme az alperes

határozatának megsemmisítésére és új eljárás lefolytatása kötelezésére irányult az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban. Ákr.) 81. § (1) bekezdése szerinti indokolási kötelezettség és az Ákr. 50. §-a szerinti eljárási határidő be nem tartása miatt.

- [6] A keresetlevélben felperes kérte továbbá az eljárás felfüggesztését az Alkotmánybíróság előtt – egyebek mellett – a Kertv. 6/D. § (1) és (6) bekezdése, 6/J. §-a, 8/A. §-a, 12. § (1) bekezdés *f)* és a (4) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elbírálásáig. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadását a 3011/2024. (I. 12.) AB végzésében a közvetlen hatályosulás feltétele teljesülésének hiánya miatt {Indokolás [37]} visszautasította.
- [7] Az alperes kérelme a kereset elutasítására irányult – többek között – azon hivatkozással, hogy a per alapját képező szálláshely-minősítési eljárás során eljárási szabályt nem sértett, az Ákr. 50. § (1) és (2) bekezdés *c)* pontja szerinti jogszabályi feltételeket, valamint a minősítési eljárás szabályait betartva hozott döntést. A mérlegelési feltételek, az értékelési kritériumrendszerek megfelelése, szabályszerűsége a panasz eljárásban nem volt vizsgálható, arra határozata indokolásának nem kellett kiterjednie, így döntése az Ákr. 81. § (1) bekezdésébe sem ütközik.
- [8] 2. Az indítványozó bíróság a Kertv. 6/J. § (1) bekezdése „eljárással kapcsolatban” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései, valamint a B) cikk (1) bekezdésének sérelme miatt.
- [9] Az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva kifejtette, minden jogorvoslat lényege a jogorvoslás lehetősége, az, hogy a jogorvoslat ténylegesen biztosítsa a jogsérelem orvosolhatóságát. A ténylegesség követelménye magában foglalja egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét ne gátolják jogszabályi előírások, másrészt a jogorvoslat terjedelmét, annak teljeskörűségét.
- [10] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból következik a hatékony bírói jogvédelem igénye. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása nem elegendő. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem alapvetően attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (1) bekezdése értelmében a bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.
- [11] Az ügyben eljáró hatóság értelmezésére utalva az indítványozó bíróság szerint a Kertv. 6/J. § (1) bekezdésének az „eljárással kapcsolatban” szövegrésze korlátozottan, kizárólag eljárási szabálysértésre hivatkozással biztosít jogorvoslati jogot a felek számára, más jog- vagy érdeksérelem orvoslásához nem ad jogorvoslati lehetőséget,

azt kifejezetten kizárja. Az indítványozó bíróság e tekintetben hivatkozott az ügyben eljáró hatóság által is megjelölt, a Veszprémi Törvényszék 5.K.701.122/2022/18. számon meghozott ítéletére.

- [12] A bírói kezdeményezés szerint mindez sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jogot és ezáltal a jogállamiság és jogbiztonság követelményét.
- [13] 3. Az ügyben a Felelős Magán szálláshely Kiadók Egyesülete *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjáról.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezései:

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

„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.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [15] 2. Az indítvánnyal érintett Kertv. rendelkezése:

„6/J. § (1) Az a minősített szálláshely, amelyre nézve a szálláshely-minősítési eljárás jog- vagy érdeksérelemmel jár, az eljárással kapcsolatban panasszal fordulhat a szálláshely-minősítő szervezet vezetőjéhez.

III.

- [16] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [17] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a beadvány Alaptörvénynek és Abtv.-nek való megfelelését vizsgálta. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontja alapján a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során

olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már kimondta.

- [18] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. § (1) bekezdésében és 51–52. §-aiban előírt feltételeknek eleget tesz: az indítványozó *a*) megjelölte azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát; *b*) előadta az eljárás megindításának indokait; *c*) megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését; *d*) indokolást adott arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével és *e*) kifejezett kérelmet fogalmazott meg az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára.
- [19] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia (lásd: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]). Ebben az ügyben az alapul fekvő eljárás a Kertv. 6/A. § (1) bekezdése szerinti szálláshely-minősítési eljárással kapcsolatban benyújtott panasz tárgyában hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult közigazgatási per, ezért a bírói kezdeményezés érdemi alkotmányossági vizsgálatra alkalmas.
- [20] 2. Az indítványozó bíróság a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való alkotmányos jogok, és ebből következően a jogállamisághoz fűződő jogbiztonság követelményének sérelmét a Kertv. 6/J. § (1) bekezdésének arra az értelmezésére alapította, amely szerint a szálláshely-minősítési eljárásban benyújtott panasz alapján indult közigazgatási perben az „eljárással kapcsolatban” kitétel miatt kizárólag a szálláshely-minősítési eljárás eljárásának szabályszerűsége vizsgálható.
- [21] 2.1. Az indítvány vizsgálata keretében az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az indítvány tartalmával összefüggő jogszabályi környezetet.
- [22] A Kertv. 6/D. § (6) bekezdése értelmében a szálláshely-minősítés az állam hatáskörébe tartozó tevékenység, melyet a Kormány rendeletében kijelölt szálláshely-minősítő szervezet útján lát el. A Kormány a Korm.rend. 3. § (3) bekezdésében a szálláshely-minősítési tevékenység ellátására a Magyar Turisztikai Minőségtanúsító Testület Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot jelölte ki.
- [23] A Kertv. támadott 6/J. §-a szerint az a minősített szálláshely, amelyre nézve a szálláshely-minősítési eljárás jog- vagy érdeksérelemmel jár, az eljárással kapcsolatban panasszal fordulhat a szálláshely-minősítő szervezet vezetőjéhez. A szálláshely-minősítő szervezet tevékenysége ellen benyújtott panaszt a szálláshely-minősítő szervezet vezetője közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el.

- [24] Mivel a Kertv. alapján a panaszt közigazgatási hatósági eljárásban kell elbírálni, arra az Ákr. rendelkezései irányadók, azon két kivétellel, hogy elektronikus ügyintézés szabályai alkalmazásának és sommás eljárásnak nincs helye. Az Ákr. 38. §-a értelmében a kérelmet a tartalma szerint kell elbírálni. Az Ákr. 112.-114. §-ai állapítják meg a közigazgatási hatóság határozata elleni jogorvoslathoz való jog formáit és gyakorlásának szabályait. Az Ákr. 114. §-a pedig a közigazgatási per indításának lehetőségét biztosítja a véglegessé vált döntések ellen.
- [25] A Kp. 2. §-a kimondja, a bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson és amennyiben a Kp. eltérően nem rendelkezik, a közigazgatási jogvitát a kereseti kérelem, a felek által előterjesztett kérelmek és jognyilatkozatok keretei között bírálja el. A bíróság a fél által előadott kérelmeket, nyilatkozatokat nem alakszerű megjelölésük, hanem tartalmuk szerint veszi figyelembe. A Kp. 4. §-a állapítja meg – egyebek mellett – a közigazgatási jogvita tárgyát, a közigazgatási cselekmény és a közigazgatási szerv fogalmát. Eszerint: közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló, vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának jogszerűsége. A vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely, a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg. Közigazgatási cselekmény – többek között – az egyedi döntés. Közigazgatási szervnek minősül a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy is.
- [26] 2.2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jog egyik eleme a hatékony bírói jogvédelem, vagyis az a követelmény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevétele formális biztosítása nem elegendő az eljárási garanciák érvényre juttatásához, mivel az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárást biztosító hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. A közigazgatási határozatok törvényessége bírói ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos elvárás, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. Nem csupán az rendelkezés alkotmányellenes, ami kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, hanem az is, ami a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálása ellehetetlenül {lásd: 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [19]}.

- [27] 2.3. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belül magasabb fórumhoz fordulás lehetősége a jogsérelem orvoslása érdekében. A jogorvoslat lényege a jogorvoslás lehetősége, vagyis, hogy a jogorvoslat által nyújtott jogvédelem képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony érvényesülése nem csupán a jogalkotóval szemben (a jogszabályok tartalmát illetően) fennálló követelmény, hanem az Alaptörvény 28. cikkéből következően (a jogszabályok értelmezése során) a jogalkalmazó szerveket is kötelezi. Eszerint a jogalkalmazónak az adott eljárásra vonatkozó szabályok alapján a jogorvoslati eljárást le kell folytatnia, és a jogorvoslati kérelmet a jogszabályban foglaltak szerint érdemben meg kell vizsgálnia {lásd: 3309/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [13]}.
- [28] A jogorvoslat biztosításának követelménye az érdemi határozatokra vonatkozik. Annak vizsgálata során, hogy mely döntés minősül ilyennek, a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogi minősítéshez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott. Így alkotmányjogi értelemben, a jogorvoslathoz való alapjog gyakorlásakor érdemi határozatnak minősülhetnek kivételesen nem ügydöntő határozatok is {lásd: 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [29] 3. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben és indítvány alapján a Kertv. 6/J. §-ának az indítványozó által támadott értelmezését, miszerint a szálláshely-minősítési eljárással kapcsolatos jog- és érdeksérelem miatti panasz eljárásban kizárólag az eljárás szabályszerűsége volna vizsgálható, a Kertv., az Ákr. és a Kp. rendelkezései együttes értelmezése eredményeként nem találta igazoltnak.
- [30] A Kertv. támadott szabálya ilyen kifejezett korlátozó rendelkezést nem tartalmaz, a hivatkozott Ákr. és Kp.-beli rendelkezések szerint pedig a hatékony bírósági jogorvoslat lehetősége ebben az esetben is biztosított. Jelen ügyben is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is, döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére is, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak {lásd: 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [88]}.

[31] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, a bírói kezdeményezés az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek, és ebből következően a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét megalapozottan nem veti fel, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2024. július 16.

Dr. Czine Ágnes s.k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s.k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s.k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s.k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s.k.,
alkotmánybíró