



BUDAPEST FŐVÁROS
KORMÁNYHIVATALA
FŐISPÁN

**Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzatának
Képviselő-testülete**
részére

Iktatószám: BP/2800/00488-1/2025
Ügyintéző: dr. Kiss Bernadett
Telefonszám: (1) 896-1290
E-mail: kiss.bernadett4@bfkh.gov.hu
Tárgy: Törvényességi felhívás a magán és egyéb
szálláshelyeken végzendő szálláshely-
szolgáltatási tevékenység helyi
szabályozásával összefüggésben

Ez a levél kizárólag a TFÍK informatikai rendszerébe történő feltöltéssel kerül megküldésre!

Tisztelt Képviselő-testület!

Budapest Főváros Kormányhivatala a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (1) bekezdésének a) pontjában biztosított felügyeleti jogkörében, az Mötv. 132. § (3) bekezdés b) pontja alapján – állampolgári bejelentések nyomán – vizsgálta Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata Képviselő-testületének a – 2026. január 1-jétől hatályos – magánszálláshelyen és az egyéb szálláshelyen az egy naptári éven belül szálláshely-szolgáltatás céljára felhasználható napok számáról szóló 26/2024. (X. 31.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) jogszerűségét, magasabb szintű jogszabályi előírásokkal való összhangját. A vizsgálat alapján az alábbi

törvényességi felhívással

élek.

I. A rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás

Terézváros Önkormányzatának Képviselő-testülete 2024. október 31. napján tartott nyilvános ülésén a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) – önkormányzati rendeleti szabályozásra felhatalmazást adó – 12. § (5a) bekezdése alapján döntött az Ör. megalkotásáról. E jogszabályhely, valamint e törvény 6/D. § (3) bekezdése értelmében Budapesten a kerületi önkormányzat képviselő-testülete a Kertv. adta felhatalmazás keretein belül, rendeletben állapíthatja meg a magánszálláshelyen és az egyéb szálláshelyen az egy naptári éven belül szálláshely-szolgáltatás céljára felhasználható napok számát.

A Képviselő-testület az ismertetett felhatalmazás alapján, mérlegelési jogkörében úgy döntött, hogy a kerületi magánszálláshelyek és az egyéb szálláshelyek esetében az egy naptári éven belül szálláshely-szolgáltatás céljára felhasználható napok számát 0-ban határozza meg. [Ör. 2. §-a]

II. A magasabb szintű jogszabályoknak való megfelelés vizsgálata:

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 32. § (3) bekezdése szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes; a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (4) bekezdés b) pontja alapján annak illeszkednie kell a jogrendszer egységébe is.

A Kertv. által látszólag lehetővé tett nagy fokú szabályozási autonómia ellenére az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága e téren sem korlátlan, a törvény nem ad lehetőséget ugyanis arra, hogy a magánszálláshelyen és az egyéb szálláshelyen az egy naptári éven belül szálláshely-szolgáltatás céljára felhasználható napok számát bármely önkormányzat az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében és M) cikk (1) bekezdésében rögzített vállalkozás szabadságának jogára, másrészt a kapcsolódó módosító törvényben előírt érdekmérlegelésre tekintet nélkül állapítsa meg.

Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága – többek között – a vállalkozás szabadságán alapszik. Ezen alapvetést kiegészítendő, az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének első mondata leszögezi azt is, hogy mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.

Az Alkotmánybíróság szerint a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak különös szinten történő megfogalmazása. Gyakorlatában e bírói fórum arra az álláspontra helyezkedett, hogy bár a vállalkozáshoz való jog nem abszolút alapjog, annak korlátozása során vizsgálni szükséges, hogy az arányban áll-e a másik védendő joggal, érdekekkel [17/2018. (X. 10.) AB határozat], jelen esetben az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében lefektetett magán- és családi élethez, valamint az otthon nyugalmához való joggal.

Az Alkotmánybíróság már az 54/1993. (X. 13.) határozatában is megállapította, hogy *„A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül-, hogy az állam”* – és a Kormányhivatal értelmezésében az állami szervezetrendszer részeként az önkormányzat – *„ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”*

Az Alkotmánybíróság a 32/2012 (VII. 4.) AB határozatában kifejtette továbbá: *„A vállalkozási tevékenység, mint a gazdasági életben való részvétel egyik – alapvető – formája az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog védelmi körébe tartozik. Az alapjogi jellegéből következően az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések alapján korlátozható, vagyis 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. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.”*

A Képviselő-testületnek figyelemmel kell lennie tehát arra, hogy a kerületi magánszálláshelyeket és egyéb szálláshelyeket érintően ne alakítson ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között a vállalkozáshoz való jog gyakorlása lehetetlenné válna. A Kormányhivatal véleménye szerint abban az esetben, ha az önkormányzat a magán és egyéb szálláshely-szolgáltatás céljára felhasználható napok számát 0-ban határozza meg az egyenértékű a teljes tiltással, az üzemeltetőket e tevékenységtől, annak választásától elzárja, ami a vállalkozáshoz való jog indokolatlan korlátozását eredményezi.

A fent említett 17/2018. (X. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az alábbiakat tartotta irányadónak a korlátozás arányosságának jogalkotói vizsgálata során: „Az arányosság mérlegelése során tekintettel kell lenni arra a követelményre, **amely szerint a korlátozás a legenyhébb eszközök alkalmazásával hajható végre.** Az Alkotmánybíróság nem azt vizsgálta tehát, hogy miként kellett volna végrehajtani a szükséges korlátozást, hanem azt, hogy a jogalkotó által alkalmazott megoldás arányos-e. A lehetséges megoldások közti választás a jogalkotó feladata és felelőssége.”

A Kertv. bevezető része szintén utal arra, hogy az Országgyűlés a vállalkozás szabadságának, mint alapelvnek kiemelten fontos szerepet tulajdonít a kereskedelmi szektorban. A törvényalkotó szerint „Az Országgyűlés abból kiindulva, hogy a kereskedelem a nemzetgazdaság meghatározó ága és a mindennapi élethez nyújt szolgáltatásokat, fontosnak tartja, hogy **a kereskedelmi tevékenység gyakorlásának szabadságát megtartva, a hatékony működésre képes mikro-, kis- és középvállalkozások fennmaradását és fejlődését előtérbe helyezve a tevékenység folytatásának alapelveit és feltételeit szabályozza, különös tekintettel a gazdasági környezet, a kereskedők és a vásárlók érdekeire. Fontosnak tartja a vállalkozási szabadság elvének fenntartását,...**”

A vállalkozás szabadságának Alaptörvényben és Kertv.-ben is lefektetett elvét tehát az önkormányzatoknak is érvényre kell juttatniuk jogalkotásuk során. A Kúria Önkormányzati Tanácsa is rámutatott Köf.5056/2013/3 számú határozatában arra, hogy ha a központi jogszabályok a helyi jogalkotást érintően elveket fogalmaznak meg, úgy ezen elvek érvényesítésére az önkormányzatok kötelesek. Bár **a Kúria Önkormányzati Tanácsának** nincs alaptörvényi vagy törvényi felhatalmazása az önkormányzati rendeleti szabályozás célszerűségének vizsgálatára és arra sem, hogy a szabályozás ésszerűségét, hatékonyságát mérlegelve vonja le a megsemmisítés jogkövetkezményét, **lehetősége van az önkormányzati rendelet megsemmisítésére abban az esetben, ha a rendelet vagy valamely rendelkezése nyilvánvalóan és fogalmilag szemben áll a törvényekbe foglalt elvekkel, azaz az önkormányzati szabályozással az elvek nem valósíthatók meg.**

Vitathatatlan, hogy a magán- és családi élet védelme, illetve az otthon nyugalmanak biztosítása indokolhat olyan önkormányzati rendeletben megjelenő normatartalmat, amely a magánszálláshelyen és egyéb szálláshelyen az egy naptári éven belül szálláshely-szolgáltatásra használható napok számát a 365-ről, illetve szökőévben 364-ről csökkenti, de teljes kizárásnak, mint egyértelműen aránytalan korlátozásnak a Kormányhivatal jogi álláspontja szerint nem lehet helye.

Az Országgyűlés a Kertv. 6/D. §-át 2020. augusztus 1. napjától hatályba léptető, a rövid távú szálláshelykiadással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi XCVI. törvény indokolásában is arra hívta fel a helyi jogalkotókat, hogy – figyelemmel a helyi problémák jellegére, sajátosságaira – hozzák összhangba a nyugodt pihenéshez, a magán- és családi élethez való jogot a magánszálláshelyeket üzemeltetők érdekeivel. A törvényalkotó megfogalmazásában: „Az érdekkülönbségek mérlegelése körében Magyarország Alaptörvénye is iránymutatást ad, amelynek VI. cikk (1) és (2) bekezdése védi a magán- és családi élethez való jogot, valamint az otthon nyugalma. Tekintettel arra, hogy a jelzett a konfliktusok a földrajzi szórását és az érdekellentét mértékét tekintve is változatosak, a javaslat szerint **a helyben lakók magánéletéhez való joga, az otthon nyugalma, valamint a magánszálláshely üzemeltető érdekei közötti egyensúlyt a helyi önkormányzatok tudják megteremteni,** azzal, hogy hatékony fellépési lehetőséget kapnak a helyi lakosok érdekeivel ellentétesen üzemeltetett magánszálláshelyekkel szemben.”

Az Mötv. 9. §-a garanciális jelleggel rögzíti, hogy „Az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.” Az Alkotmánybíróság a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában kimondta azt is, hogy:

„...érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására.”

Összegezve tehát Terézváros Önkormányzata Képviselő-testületének az érdekösszemérés eredményeképpen –figyelembe véve az Alaptörvényben deklarált vállalkozás szabadságát és a helyi problémák súlyát, jellegét is – meg kell találnia a magánszálláshelyen és egyéb szálláshelyen egy naptári éven belül szálláshely-szolgáltatás céljára felhasználható napok azon időbeli korlátját, amely nem tiltást jelent és kellő egyensúlyt teremt az érintett természetes és jogi személyek jogai, érdekei között.

III. A jegyzői ellenőrzéssel és a hatásvizsgálattal kapcsolatos megállapítások

Az Ör. megfelelő normatartalmának kialakítása során indokolt tekintettel lenni a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X. 20.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Korm. rendelet) szabályozott jegyzői ellenőrzési jogosítványokra, továbbá a Jat. 17. §-ában szabályozott előzetes hatásvizsgálatból nyerhető adatokra is.

Jelentősége van annak, hogy a szálláshely szolgáltatási tevékenységek kapcsolatban kereskedelmi hatóságként a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése a szálláshely fekvése szerint illetékes települési önkormányzat, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzőjét jelöli ki.

E jogkörében eljárva Jegyző úr, illetve erre felhatalmazott kollégái jogosultak a szálláshely- szolgáltatási tevékenység bejelentésének és az ahhoz csatolt mellékleteknek a vizsgálatára, hatósági ellenőrzések lefolytatására, továbbá az éves ellenőrzési terv elkészítése, illetve megváltoztatása során a lakossági panaszbejelentések figyelembevételére, a szálláshelyre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megsértése esetén hátrányos jogkövetkezmények megállapítására.

A Képviselő-testület az Ör. megalkotását megelőzően – eleget téve a Jat. 17. §-ban foglaltaknak – elvégezte a hatásvizsgálatot és tényszerű, konkrét megállapításokat tett a Jat. 17. § (2) bekezdésében felsorolt, vizsgálandó tárgykörökben. Figyelemmel azonban az Ör. megalkotása óta eltelt közel kilenc hónapra, valamint arra, hogy az Ör. elfogadásának hatására számos piaci szereplő már kivonulhatott az adott gazdasági területről, érdemes ismételt elvégezni a hatásvizsgálatot a következmények most már tapasztalatokon nyugvó feltárása érdekében.

A Kormányhivatal jogi véleménye szerint Terézváros Önkormányzatának Képviselő-testülete a Korm. rendeletben a jegyző részére biztosított hatáskörök és az új hatásvizsgálat alapján a releváns körülmények egyenként és összességében való mérlegelésével, a vállalkozás szabadsága alapjogának, valamint a magán- és családi élethez, illetve az otthon nyugalmához való jog együttes érvényre juttatásával tudja a megfelelő jogszabályi tartalmat kialakítani.

Mindezek alapján **felkérem a tisztelt Képviselő-testületet, hogy a jelen törvényességi felhívást annak kézbesítésétől – azaz a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tfvr.) 5. § (1) bekezdése alapján – a Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (a továbbiakban: TFÍK) informatikai rendszerbe történő feltöltésétől – számított**

30 napon belül

tűzze ülése napirendjére, vizsgálja meg, és – a törvényességi felhívásban részletezett elvek és magasabb szintű jogszabályi előírások alapulvételével – a kialakult jogsértő helyzetet szüntesse

meg, és gondoskodják a még hatályba nem lépett Ör. fentiekben ismertetett alaptörvényi, törvényi rendelkezésekkel való összhangjának biztosításáról.

Kérem, hogy az Mötv. 134. § (1) bekezdésének második mondatában meghatározott törvényi kötelezettségnek eleget téve a törvényességi felhívás alapján tett intézkedésükről, vagy egyet nem értésükről a Kormányhivatalt – a fent megadott határidőn belül – a TFÍK informatikai rendszeren keresztül tájékoztatni szíveskedjenek.

Szükséges jelezni, hogy az Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján a megadott határidő eredménytelen leteltét követően a törvényességi felügyeleti eljárás körébe tartozó egyéb eszközök alkalmazásáról a Kormányhivatal mérlegelési jogkörében hoz döntést.

A Tfvhr. 2. § (5) bekezdése kimondja továbbá, hogy a Kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását addig folytatja, ameddig a jogszabálysértés nem kerül megszüntetésre.

Budapest, - dátum a digitális aláírás szerint

Tisztelettel:

dr. Sára Botond
helyett