

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4390/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben a MÁV-START Zrt. eljárását sérelmezte.

A panaszos elmondta, hogy 1969-ben kezdett el a MÁV-nál dolgozni. 2004-ben tevékenység-kihelyezéssel, a munkáltatók közötti jogutódlással áthelyezték a MÁV Ingatlankezelő Kft.-hez. Munkaköre ugyanaz maradt, csak a munkáltató változott, mivel a MÁV Rt. szervezeti átalakítás során a vonatkozlekedéssel összefüggő karbantartói feladatok elvégzését a nevezett cégnek adta át. A két cég a munkaerő átadásának lebonyolításáról együttműködési megállapodást kötött. 2009-ben kordedvezményes nyugdíjba vonult 40 éves munkaviszony után. 2010-ben megkapta a visszavonásig érvényes, díjtalan utazásra jogosító arcképes igazolványt. 2012 januárjában azonban megállapították, hogy az utazási igazolványra nem jogosult, ezért – az egyes vasúti utazási kedvezményekről szóló 57/2009. (X. 20.) KHEM rendeletre való hivatkozással – visszavonták azt. A panaszos szerint ez az eljárás méltánytalan, ezért kérte az intézkedés jogszerűségének megállapítására irányuló vizsgálatot.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem zárható ki, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében biztosított a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §. (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot.

Ennek keretében megkerestem a MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. vezérigazgatóját és tájékoztatást kértem a panaszolt eljárás jogszerűségéről.

Megállapított tényállás

A vezérigazgató válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a 2009. november 1-jétől hatályos, az egyes vasúti utazási kedvezményekről szóló 57/2009. (X. 20.) KHEM rendelet rendelkezik a vasúti utazási kedvezményre jogosultak köréről. A rendelet 2. §-a határozza meg a vasúti utazási igazolványra jogosultak körét, mely szerint vasúti utazási kedvezményre többek között a kedvezményezett vasúti társaságok munkavállalói és nyugdíjasai jogosultak (akik közvetlenül a kedvezményezett vasúti társaságtól mentek nyugdíjba). A rendelet 1. §-a határozza meg a kedvezményezett vasúti társaságok körét, melyben két konjunktív feltételt határoz meg a kedvezményezett vasúti társaságkénti minősítés kritériumaként. A két feltétel közül az egyik, hogy az érintett társaság vasúti társaságnak minősüljön, a másik pedig, hogy bizonyos tevékenységet végezzen (vasúti közszolgáltatás, országos pályahálózatot fenntartása), vagy az ilyen tevékenységet végző vállalatok minősített többséget biztosító befolyása alatt álljon.

A vezérigazgató álláspontja szerint az, hogy egy adott társaság a MÁV Zrt. akár 100%-os tulajdonában van, önmagában nem elégséges ahhoz, hogy megalapozza a „kedvezményezett vasúti társasági” minősítést. Ehhez ugyanis további feltételként az is szükséges, hogy a szóban forgó társaság a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. tv. 2. § (2) bekezdésében „Vasúti tevékenységek, szolgáltatások” cím alatt felsorolt tevékenységek valamelyikét végezze. Így a kérdéses esetben igaz ugyan, hogy a MÁV Ingatlankezelő Kft. a MÁV Zrt. minősített többséget biztosító befolyása alatt áll, de mivel vasúti tevékenységet nem végez, és vasúti működési engedéllyel nem rendelkezik, nem minősül ‘vasúti társaságnak’, ebből következően

‘kedvezményezett vasúti társaságnak’ sem minősülhet.

A vezérigazgató szerint ennek alapján, mivel a rendelet hatálybalépését követően a panaszos nem kedvezményezett vasúti társaságtól ment nyugdíjba, nem jogosult a vasúti utazási kedvezményre. A vasúti utazási kedvezményre való jogosultságot miniszteri rendelet szabályozza, melytől a MÁV-START Zrt. nem térhet el. A vezérigazgató azt is hozzátette, hogy mivel a panaszos nem jogosult a vasúti utazási kedvezményre, a MÁV-START Zrt. a KHEM rendelettel ellentétes módon járna el, amennyiben biztosítaná részére a kedvezményt. Ez egyben azt is jelentené, hogy mind a MÁV-START Zrt-nek, mind a panaszosnak adófizetési kötelezettsége keletkezne, amely tekintettel a juttatás értékére, magas költséget jelent.

A kapott tájékoztatás szerint az említett együttműködési megállapodás vasúti utazási kedvezményre vonatkozó részét a panaszos esetében is betartották, mivel munkavállalóként megtarthatta a vasúti utazási kedvezményt úgy is, hogy nem kedvezményezett vasúti társaságnál foglalkoztatták. A 2012. július 1-jétől hatályos, a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 51. § (1) bekezdése szerint, a jogosultat a megszerzett kedvezmények a nyugdíjba vonulását követően akkor illetik meg, ha a vasúti társaságok közötti megállapodások alapján már e törvény hatályba lépése előtt is jogosult volt kedvezményre munkavállalóként, és e törvény hatályba lépése előtt jogosulttá vált a nyugdíjas kedvezményre is. Mindezek alapján tehát a panaszos a hatályos szabályozások értelmében nyugdíjasként nem volt jogosult a vasúti utazási kedvezményre.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény.
- az egyes vasúti utazási kedvezményekről szóló 57/2009. (X. 20.) KHEM rendelet
- a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének 1) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajb. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok (e körben a közszolgáltatást végző szervek) tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI.8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) AB határozatában mondta ki, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot, tehát hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság 6/1999. (IV. 21.) számú határozata megfogalmazza, hogy a jogállamiság elvéből folyó további alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.

A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény a munkavállalói jogok és kötelezettségek körében, a 68. § (2) bekezdésében rendelkezik a munkavállalókat, volt munkavállalókat, és ezek hozzátartozóit megillető utazási kedvezményről. Eszerint az országos, térségi vagy elővárosi vasúti személyszállítási közszolgáltatást végző, valamint az országos vasúti pályahálózatot működtető vasúti társaság munkavállalóját, azt a volt munkavállalóját, aki legkésőbb a munkaviszony megszűnését követő naptól kezdődően nyugellátásban, korhatár előtti ellátásban, szolgálati járandóságban, átmeneti bányászjáradékban vagy megváltozott munkaképességű személyek ellátásában részesül és igényjogosult hozzátartozóikat, továbbá a külön jogszabályban meghatározott személyeket utazási kedvezmény illeti meg.

Az egyes vasúti utazási kedvezményekről szóló 57/2009. (X. 20.) KHEM rendelet 1. § a) pontja szerint kedvezményezett vasúti társaság: az országos, térségi vagy elővárosi vasúti közszolgáltatást végző, valamint az országos vasúti pályahálózatot működtető vasúti társaság, továbbá minősített többséget biztosító befolyása alatt álló vasúti társaságok. A b) pont szerint nyugdíjas: a kedvezményezett vasúti társaságtól, elkülönült vasút-egészségügyi szervezettől nyugdíjba vonult személy, aki a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 6. § (1) bekezdése szerinti saját jogú nyugellátásban – ideértve a korengedményes

nyugdíjat is – részesül, feltéve, ha nyugdíjazását közvetlenül megelőzően kedvezményezett vasúti társasággal, illetve az elkülönült vasút-egészségügyi szervezettel folyamatosan legalább öt évig állt munkaviszonyban, illetve közalkalmazotti jogviszonyban és összeszámítva legalább 10 év munkaviszonnal vagy közalkalmazotti jogviszonnal rendelkezik, vagy kedvezményezett vasúti társaságnál, illetve az elkülönült vasút-egészségügyi szervezetnél összeszámítva legalább húsz év munkaviszonnal, illetve közalkalmazotti jogviszonnal rendelkezik és munkaviszonyához, illetve közalkalmazotti jogviszonyához kapcsolódóan utazási kedvezmény illette meg.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 85/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy jogutódlás esetén az annak időpontjában fennálló munkaviszonyból származó, továbbá amennyiben a jogutódlással a jogelőd megszűnik, a már megszűnt munkaviszonyból származó jogok és köteleességek a jogutódlás időpontjában a jogelődről a jogutód munkáltatóra szállnak át. A panaszos által becsatolt, a Magyar Államvasutak Rt. és a MÁV Ingatlankezelő Kft. között született „Együttműködési megállapodás munkaerő átadására a kiszűrt üzemi feladatok átadása keretében” című dokumentum 7. pontja külön is tartalmazza, hogy „a Munkáltató Jogelőd vállalja, hogy a vasúti menetkedvezmény megvonását nem kezdeményezi”.

A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény értelmező rendelkezései szerint a vasúti tevékenységek, szolgáltatások körébe tartozik a vasúti közlekedési tevékenység, ezen belül a vasúti pályahálózat működtetése is (vasúti pályahálózat üzemeltetése és fenntartása, létesítése, felújítása, fejlesztése, megszüntetése, valamint az ezekhez közvetlenül kapcsolódó tevékenységek, továbbá a vasúti pályahálózat használatával összefüggő egyéb szolgáltatások nyújtása). [2. § (2) bekezdés] A panaszos által becsatolt, részére korábban a MÁV Rt. által megküldött, 2004. december 6-án kelt „Értesítés a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlásról” című dokumentum szerint „a MÁV Rt. szervezeti átalakításának részeként a kiszűrt üzemi energiaellátó hálózatok valamint térvilágítási- és villamos váltófűtő berendezések karbantartói tevékenység 2004. december hó 22. napjától kezdődően a MÁV Ingatlankezelő Kft. működtetésében valósul meg”. Ebből kétséget kizáróan megállapítható, hogy a MÁV Ingatlankezelő Kft. a vasúti pályahálózat üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatos feladatokat lát el, tehát a fenti definíció alapján vasúti tevékenységet végez, így – függetlenül attól, hogy vasúti működési engedéllyel nem rendelkezik, azonban tevékenysége nélkül az engedélyes MÁV Magyar Államvasutak Zrt. feladatát biztonságosan ellátni nem tudná – egyértelműen vasúti társaságnak minősül.

A MÁV Ingatlankezelő Kft. alapító okirata szerint a társaság 100%-os tulajdonosa a MÁV Magyar Államvasutak Zrt. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685/B. § (1) bekezdése szerint többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával vagy meghatározó befolyással rendelkezik. A minősített többséget biztosító befolyásszerzés fogalmát a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 52. § (2) bekezdése határozza meg. Eszerint minősített többséget biztosító befolyásnak számít, ha a minősített befolyásszerző az ellenőrzött társaságban – közvetlenül vagy közvetve – a szavazatok legalább hetvenöt százalékával rendelkezik.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az idézett jogszabályhelyek alapján a MÁV Ingatlankezelő Kft. – mint a MAV Magyar Államvasutak Zrt. minősített többséget biztosító befolyása alatt álló vállalat mely vasúti tevékenységet végző vasúti társaságnak minősül – a kedvezményezett vasúti társaságok körébe tartozik, így a panaszos, mint a cég nyugdíjazott munkavállalója, 40 év szolgálati viszony után jogosult lenne az utazási díjmentességre.

Jogértelmezésemet támasztja alá a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 2012. január 11-én –egy

másik hasonló témájú ügyben – hozott nem jogerős ítélete, mely szerint azok a nyugdíjasok, akik vasúti szolgálatukat a MÁV-nál kezdték, majd az átalakítások és átszervezések következtében lettek a jogutód vasúti társaságok (a perbeli esetben a RAIL CARGO Hungária Zrt.) munkavállalói, nyugdíjazásuk után is jogosultak a kedvezményre.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és bekövetkezte lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (2) bekezdése alapján *felhívom* a MÁV START Zrt. vezérigazgatóját, hogy az utazási kedvezményt igazoló igazolványt a panaszos részére ismételten adja ki, valamint vizsgálja felül az utazási kedvezmény visszavonására irányuló intézkedését azon munkavállalók és nyugdíjasok vonatkozásában, akik vasúti szolgálatukat a MÁV-nál kezdték, majd az átalakítások és átszervezések következtében lettek a jogutód vasúti társaságok munkavállalói.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.