

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3422/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a hivatalomhoz, mert indokolatlannak tartja a gyorsvonati pótjegyek bevezetését; tapasztalatai szerint a magas ár nem nyújt többlet szolgáltatást. Sérelmezte továbbá, hogy a vasúti szolgáltató a 2013. május 15-től hatályos gyorsvonati pótdíjról szóló rendelkezését május 1-jén, csak 15 nappal a hatálybaléptetést megelőzően tette közzé honlapján¹.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján alapvető jogok sérelmének gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – kiterjesztettem vizsgálatomat a távolsági buszokon bevezetett ún. kiegészítő jegyvásárlás problémájára is.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumtól és a MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. vezérigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A fogyasztói jogok védelme: „ (...) Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” (Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, valamint a panaszbeadvány idején hatályos 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről²
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Sztv.)
- A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.)
- Az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 271/2009. (XII. 1.) Korm. rendelet
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A gyorsvonati pótjegy bevezetését nem követte többletszolgáltatás (így helybiztosítás, légkondicionálás, rövidebb menetidő). A Budapest – Veszprém viszonylaton például a 18 óra 30 perckor induló gyorsvonat menetideje az akkori menetrend szerint 1 óra 26 perc, a 20 óra 30 perckor induló személyvonaté mindössze egy perccel több, 1 óra 27 perc. A panaszos szerint az egy perccel rövidebb menetidő nem indokolhatja a gyorsvonati kiegészítő jegy felárát. A pótdíjas vonalak kiválasztásáról, a rendszer indokairól, értelmezéséről nem áll(t) rendelkezésre az utasok számára információ. A megváltozott rendszer miatt már nem hatéves, hanem csak hároméves kor alatt ingyenes a vonatozás. A 6 év alattiak és a 65 éven felüliek – kedvezményként – viszont vásárolhatnak 1500 forintért egy hónapra szóló gyorsvonati felár-bérletet, így nem kell minden egyes esetben pótjegyet vásárolni.

¹ (http://www.mav-start.hu/kozerdeku_informaciok/szabalyzat.php ,
<http://www.mav-start.hu/hirek/hir.php?mid=1517f9063ba775>)

² Hatályon kívül helyezte: 2013. évi CLXXVII. törvény 67. § b). Hatálytalan: 2014. III. 15-től.

A megkeresett szervektől elsősorban arra vártam választ, hogy mi indokolta a gyorsvonatokon a pótjegy bevezetését és melyek azok a többletszolgáltatások, amelyek megalapozzák a gyorsvonati pótjegy felárát?

A MÁV-START Zrt. vezérigazgatója részletesen tájékoztatott a **pótdíj természetéről**. Válaszában – többek között – kifejtette, hogy a gyorsvonati pótjegy *ára a távolságtól függ*. A megvásárolt gyorsvonati pótjeggyel – annak viszonylatán és érvénytartamán belül – bármely ún. gyorsvonati pótjegy-köteles vonat igénybe vehető. A gyorsvonati pótjegy *nem vonathoz kötött és nem jelenti az ülőhely biztosítását*. A gyorsvonati pótjegy a díjszabási rendszertan szerint a felár egyik típusa. A MÁV-START Zrt. a belföldi felárak következő típusait alkalmazza: - IC pót- és helyjegy; - helyjegy; - gyorsvonati pótjegy.

A gyorsvonati pótjegy bevezetésének célja a MÁV-START Zrt. szolgáltatásjavító intézkedései anyagi fedezetének megteremtése volt. A tarifarendszer felülvizsgálatának eredményeként 2013. május 15-től feláras körbe került át 258 db hibrid, gyors- és sebesvonat. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: NFM) a szolgáltatással arányos díjszintek kialakításával teszi érdekeltté a közlekedési vállalatokat a magasabb színvonalú kínálat megteremtésében és fenntartásában. A feláras vonatok körét az NFM hagyja jóvá.

A felár kiterjesztésével érintett vonatok:

- Budapest-Szeged viszonylatban közlekedő valamennyi hibrid IC vonat
- Budapest-Békéscsaba viszonylatban közlekedő valamennyi hibrid IC vonat (a regionális utazások érdekében Lőkősháza és Békéscsaba között nem kell pótjegyet váltani)
- Budapest-Eger viszonylatú hibrid IC vonat
- Budapest-Győr-Sopron/Szombathely viszonylatú gyorsvonatok
- Budapest-Miskolc-Sátoraljaújhely sebesvonatok
- Budapest-Debrecen-Záhony sebesvonatok (kivételesen a Záhony-Nyíregyháza szakaszon a sebesvonatok felár nélkül igénybe vehetők)
- a Balaton északi és déli partján, továbbá a megyeszékhelyekről a Balatonra közlekedő gyors és sebesvonatok heti ingázó forgalom hétféle közvetlen budapesti vonatai
- Szombathely/Zalaegerszeg-Székesfehérvár-Budapest gyorsvonatok
- Pécs-Budapest sebesvonatok

Ezek a vonatok több megyén keresztül közlekednek, megyeszékhelyeket kötnek össze egymással, illetve Budapesttel. A felár bevezetése tehát *nem az eljutási idővel vagy a fedélzeti szolgáltatások szintjével*, hanem a vonatok funkciójával, *viszonylatával függött* össze. A vezérigazgató arról is tájékoztatott, hogy a „bevont vonatok kiválasztása az NFM megbízásából fellépő Közlekedéstudományi Intézet munkatársaival közösen történt, ekkor az említettekén kívül *további szempontok* is felmerültek, melyekre a végül kialakult díjszabási rendszer választ kellett adjon”. Egy hosszú útvonalon közlekedő távolsági *vonatnak útja során több funkciója is lehet*, amennyiben a nagyvárosok térségében elővárosi-hivatásforgalmi feladatokat is ellát, vagy a kiindulási állomásától távolodva egyre gyakrabban megállva regionális szerepe is van. A vonatnem ettől nem változik: nincs olyan díjszabási vagy menetrendi értelmezés, amely alapján egy gyorsvonat a viszonylata egy részén személyvonatként közlekedne. *A megállási rend és a vonatnem között nincs szoros összefüggés, azaz összfunkciói értékelése után jogos az olyan vonat gyorsvonatként történő megrendelése és meghirdetése is, amely útvonala egy részén olyan megállási rendet mutat, mint amelyet személyvonatok szoktak*. A többes funkciójú vonatok esetében az NFM-mel egyeztetve *több viszonylaton mentességet vezettek be*. A szolgáltató vizsgálta a bevezetés előtt, hogy 100 km utazási távolságig *egyáltalán ne kelljen* gyorsvonati pótjegyet vásárolni, ezt azonban visszaélési lehetőség miatt el kellett vetni: mivel sem saját szabályaikkal, sem jogszabály útján nem tudják korlátozni, hogy az utas hosszabb utazását több menetjeggyel teljesítse.

Az ismertetett szempontokat követően született meg az a döntés, hogy a gyorsvonati pótjegy a vonatnemhez kapcsolódik, és *nem függ a szolgáltatási színvontól vagy a megállási rendtől*. Ez a következetes, de *látszólag merev* rendszert az utasok érdekében *több ponton finomították*. Ezek:

a) 2013. decembertől *számos vonat* személyvonati menetrendet kapott, amely korábban gyorsvonat volt, holott megállási rendje, menetideje nem változott. Például Budapest és Kelebia között „gyorsvonati megállási renddel” közlekednek személyvonatok, hogy a kizárólag ilyen vonatokkal kiszolgált települések utasai mentesülhessenek a felár megfizetésének kötelezettsége alól.

b) A többé-kevésbé rendszeres utasokat a gyorsvonati pótjegy bevezetése egyáltalán nem érinti, mert mind a bérlet, mind a START-Klub kártya bármely típusa mentességet biztosít ennek megváltása alól.

c) A közszolgáltatás megrendelője a szolgáltató javaslatára több viszonylaton (például Nyíregyháza – Záhony, Békéscsaba – Lökösháza) általános gyorsvonati pótjegy-*mentességet engedélyezett*, ahol a regionális utazások nagy számban ilyen vonatokkal történnek.

Menetrendváltással összefüggésben további mentesített viszonylatokra vonatkozó *javaslat tételére lehetőség van*, melyek jóváhagyásában az NFM illetékes.

Az NFM államtitkára válaszlevelében a fentieket kiegészítette azzal, hogy a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Sztv.) 2. §-a határozza meg a személyszállítási szolgáltatások szegmenseinek definícióit, amelyek szerint az országos, a regionális és az elővárosi személyszállítási szolgáltatások állami ellátási felelősségi körbe tartoznak, és az egyes szegmensekbe való besorolást az Sztv. 25. § (2) bekezdésének megfelelően a menetrendben kell feltüntetni. A gyorsvonati pótjegy bevezetése azokon az országos besorolású járatokon történt meg, amelyek az Sztv. szerint legalább három megyét érintenek, vagy legalább 100 km távolságra közlekednek. A pótjegy alkalmazását az Sztv. 32. § (1) bekezdésének b) pontjában foglaltak teszik lehetővé, amely szerint egyéb díj alkalmazására magasabb komfortfokozat, kiegészítő szolgáltatás vagy a szolgáltatás egyéb jellemzői által indokolt esetben kerülhet sor.

A szolgáltatás egyéb jellemzői közé tartozik a gyorsabb eljutás, illetve *a nagy távolságú közvetlen és átszállás nélküli eljutási lehetőség* biztosítása is, így ezek a jellemzők indokolták a gyorsvonati felárak alkalmazását. Mindemellett *nem* az utas által megtett utazási *távolság és a viszonylat, hanem* az adott járat *besorolása* határozza meg a pótjegyváltás kötelezettségét.

A vasúti járatok 84%-a továbbra is pótjegy nélkül vehető igénybe. A minisztérium álláspontja szerint az Sztv. 27. § (2) bekezdésében szereplő, az alapvető szükségletek kielégítését szolgáló, valamint a hivatásforgalmi és iskolalátogatás célú utazások pótjegy megváltása nélkül is elérhetőek, illetve nagy távolságú utazás esetén átszállással továbbra is pótjegy megváltása nélkül lehet utazni. *Abból a célból, hogy az utasok számára kedvezőbb helyzet jöjjön létre*, a 2013. decemberi menetrend-váltástól több korábbi gyorsvonat személyvonati besorolást kapott, holott megállási rendje, menetideje nem változott. Válaszában kifejtette, hogy a közösségi közlekedési kínálat versenyképességének növelése megvalósítandó cél, ugyanakkor az alaptarifák az elmúlt négy évben változatlanok voltak, az utazási kedvezmények rendszere sem változott.

A közszolgáltatási személyszállítási rendszerrel kapcsolatos legfontosabb elvárás mind a megrendelő, mind az utazóközönség részéről a hatékonyan és utasigényeknek megfelelő működés.

A gyorsvonati pótjegy *meghirdetésének* előkészítésekor kizárólag a minisztérium utasítására hagyatkozott a szolgáltató, melyben felkérte a MÁV-START-ot a kommunikáció időpontjára is.

Az egyes járatok igénybevételi feltételeit a közszolgáltatási menetrend fejrésze tartalmazza, így a meghirdetésre a menetrend közzétételi kötelezettségére vonatkozó, az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 271/2009. (XII. 1.) Korm. rendeletnek, valamint a közszolgáltatási szerződésnek megfelelő időpontban került sor. A vasúti társaságokkal kötött közszolgáltatási szerződések szerint a szolgáltató a tárgyévi menetrend évközi módosítása során az engedélyezett módosításokat azok életbe lépését legalább 14 nappal megelőzően meghirdeti, amely előírásnak eleget tett a vasúti társaság, vagyis a 2013 májusában történt intézkedés megfelel a vonatkozó előírásoknak.

A vasúti közlekedésben alkalmazott pótjegyek bevezetésére nem 2013 májusában került sor, hanem csaknem két évtizeddel korábban, az InterCity szolgáltatások bevezetésekor. *A vasúti közszolgáltató társaságok üzletszabályzata és díjszabása ezt megelőzően is tartalmazta a pótjegyeket, tehát nem új díjtétel bevezetéséről született döntés, hanem annak 2013. május 15-től más vonatokon történő kiterjesztéséről.*

Arra a kérdésemre, hogy milyen szempontokon alapul *a távolsági buszok* kiemelt járatainak kijelölése, amelyeken kötelező a kiegészítő jegy megváltása, továbbá mi a kiegészítő jegy rendeltetése, megváltása biztosít-e többlétszolgáltatást, az alábbi tájékoztatást kaptam:

A távolsági autóbuszok esetében a kiegészítő jegy alkalmazására az országos, nagy távolságú, közvetlen eljutást biztosító, jellemzően autópályán közlekedő járatokon került sor, illetve ott, ahol a járat *menetideje a hasonló viszonylatban esetleg átszállással elérhető járatokhoz képest alacsonyabb*, illetve valódi „expressz” busz szerepet tölt be. A kiegészítő jeggyel igénybe vehető autóbuszok a regionális és elővárosi autóbuszokhoz képest eltérő minőséget jelentenek az *üléskomfortban* (magnövelt lábtér), a *csomagok elhelyezésében* (önálló csomagtér a kényelmesebb utazás érdekében), valamint a jármű utastere *léghőszigetelt berendezéssel* is felszerelt. A kiegészítő jegy rendeltetése, hogy az emelt szolgáltatást nyújtó járatok a díjszabásban is megkülönböztetésre kerüljenek az eltérő besorolású járatoktól, továbbá az, hogy *a bevételek további fejlesztések alapját képezzék.*

A bérlettel rendelkezőknek a vonatokra és a távolsági buszokra nem kell gyorsvonali pótjegyet, illetve kiegészítő jegyet váltani. A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése alapján az utazási kedvezmény a helyjegyre, valamint a pótjegyre nem vonatkozik. Az említett bekezdés azonban kivételt is megfogalmaz bizonyos személyek tekintetében, akik mentesülnek a vasúti közlekedésben a pótjegy és a helyjegy megfizetése alól.³ Ezen kívül a 65 éven felüliek, valamint a 6 éven aluliak számára kedvezményes pótjegy bérlet érhető el a vasúti közlekedésben, amely jelentősen csökkenti a rendszeresen, kedvezménnyel utazó csoport terheit, figyelemmel az említett utascsoportok életkorából és esetleges korlátozott mobilitásukból adódó speciális helyzetükre is.

Arra a kérdésemre, hogy mi indokolja a bérlettel és a menetjeggyel utazók közötti megkülönböztetést, továbbá azt, hogy *az utazási kedvezmények nem vehetőek igénybe a pótjegyek és kiegészítő jegyek tekintetében*, a minisztérium azt válaszolta, hogy a közösségi közlekedés megszervezése során kiemelt jelentőségű szempont az utazási igényekhez igazított menetrend kialakítása. Ezzel összefüggésben határozták meg a 2013. május 15-ével történő, pótjegyes járatok körének bővítése során a pótjegy fizetése alól mentesített utasköröket is.⁴

⁴ Felár megfizetése nélkül utazhat

- a nemzetközi menetjeggyel rendelkező utas,
- a FIP (nemzetközi menetkedvezményi egyezség) okmánnyal rendelkező utas,
- a havi/félhavi bérlettel, 30 napos bérlettel rendelkező utas,
- a vasúti utazási igazolvánnyal rendelkező, tényleges vasúti dolgozó
- aki felmutatóra szóló szabadjeggyel és vasutas IC kártyával rendelkezik

A hivatkozott intézkedés szerint nem kell pótjegyet és kiegészítő jegyet fizetnie a bérletes utasoknak, a biztosított kedvezményt a hivatásforgalmi és iskolalátogatási célú utazások prioritása indokolja. A menetrendek módosítása, illetve a pótjegyes járatok körének bővítése során is lényeges szempont a közösségi közlekedést rendszeresen igénybevevő utasok érdekeinek figyelembevétele. Ehhez kapcsolódóan a szolgáltató a törzsutasokat a vasúti közlekedésben más kedvezménnyel is jutalmazza.⁵

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy *közszolgáltatást végző szerv* (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: 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 Ajbt. 18. § (2) bekezdés alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik –, az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztososa 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. A vasúti szolgáltató, mint közszolgáltató eljárására vizsgálati hatásköröm kiterjed. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a szolgáltatás megrendelője, illetve az ágazati jogszabályok felelőse.

2. Az alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

– a 3 éven aluli gyermek, ha külön ülőhelyet nem foglal el

– a hadirokkantak utazási kedvezményére jogosult

– az országgyűlési és európai parlamenti képviselő a jogszabályi feltételek fennállása esetén.

⁵ Ld. az AJB-7077/2012. számú jelentés

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.⁶ Az ombudsmani gyakorlat kiemeli, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, így az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia. A jogállamiság elve magába foglalja azt is, hogy a jogalanyok szerződéses viszonyainak kereteit a jog határozza meg. Ez következik az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből is, amely szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. A jobbiztonságot sértő visszásságot eredményezhet, ha a magánjogi jogviszonyra is kiható egyoldalú rendelkezés nincs összhangban a jogi normákkal.

Az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése értelmében Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és *védi a fogyasztók jogait*. A verseny tisztasága mellett tehát az államnak a fogyasztók jogait is biztosítania kell. Ezzel a cikkel az Alaptörvény a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását rögzíti. Az Alkotmánybíróóság már működése kezdetén – holott a fogyasztói jogok az Alkotmányban korábban nem voltak nevesítve – rámutatott, hogy a piacgazdaság nem azonos a gazdaságban az állami jelenlét teljes hiányával, mert nemzetközi tapasztalatok alapján, egyes területeken – így többek között a versenyjog, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem területén – a piacgazdaság elve nem csak megengedi, de meg is követeli a bizonyos mértékű állami beavatkozást.⁷ Az Alkotmánybíróóság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában fontos elvi tételeket rögzített a korábbi döntései alkalmazhatóságáról: *„Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróóságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

3. Az ügy érdemében

1. A gyorsvonati pójtjegy bevezetésének célja a mind a szolgáltató, mind a minisztérium tájékoztatása szerint szolgáltatásjavító intézkedéseik anyagi fedezetének megteremtése. Az árak megállapítása a minisztérium döntése alapján történik, nem hatósági áras szolgáltatásról van szó⁸. Az Sztv. indokolása szerint: *A személyszállítás működtetése – hasonlóan más közszolgáltatásokhoz – jelentős mértékű, különféle célú támogatásokkal valósítható meg, amely folyamatos finanszírozási igényt jelent.*

⁶ Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.

⁷ Lsd. pl. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

⁸ Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 1. § (1) bek. j) pont

A személyszállítási szolgáltatások egyik legnagyobb gyengesége ma részben a megfelelő szintű szolgáltatásokhoz szükséges közforrások és fizetőképes kereslet közötti szakadékban, részben a közforrások felhasználásának alacsony hatékonyságában mutatkozik meg.

A pótjegy alkalmazását az Sztv. 32. § (1) bekezdésének b) pontja teszi lehetővé, amely szerint egyéb díj alkalmazására magasabb komfortfokozat, kiegészítő szolgáltatás vagy a szolgáltatás *egyéb jellemzői* által indokolt esetben kerülhet sor. A megkeresett szervek válasza alapján a jogszabály fogalmába („egyéb jellemző”) tartozik a *gyorsabb eljutás*, illetve a *nagy távolságú közvetlen és átszállás nélküli eljutási lehetőség* biztosítása. Mindemellett a kapott válaszok alapján egyértelmű, hogy *„nem az utas által megtett utazási távolság és a viszonylat, hanem az adott járat besorolása határozza meg a pótjegyváltás kötelezettségét”*. Az, hogy egy bizonyos útszakaszra kell-e pótjegyet váltani, az utasok által elérhető szolgáltatás színvonalával nincs összefüggésben. Tovább árnyalja a helyzetet – az utasok szempontjából az átláthatóságot –, hogy általános gyorsvonati pótjegy-mentességet vezettek be ott, ahol a regionális utazások nagy számban ilyen vonatokkal történik. A további mentesített viszonylatokra vonatkozó *javaslat tételére is van lehetőség*, melyek jóváhagyásában az NFM illetékes. Ugyanakkor elérhető információ az utasok (esetleg utas-érdekképviselői szervezetek) számára nem áll rendelkezésre, és jogszabály vagy az általános szerződési feltételek sem rendezik a javaslattétel módját, illetve a döntés szempontjait. A buszközlekedésben azoknál a buszoknál vezettek be plusz díjat, melyek *„menetideje a hasonló viszonylatban esetleg átszállással elérhető járatokhoz képest alacsonyabb, üléscomfortban magasabb, csomagtér és légkondicionálás áll rendelkezésre.”*

A szolgáltató szerint *„a megállási rend és a vonatnem között nincs szoros összefüggés, azaz összefüggési értékelése után jogos az olyan vonat gyorsvonatként történő megrendelése és meghirdetése is, amely útvonala egy részén olyan megállási rendet mutat, mint amelyet személyvonatok szoktak.”* Mivel több funkcióval rendelkezik egy bizonyos vasúti vonalon közlekedő vonat, attól függetlenül gyorsvonati pótjegy köteles, hogy ugyanannyiszor áll meg, mint egy személyvonat, eljutási ideje azonos, vagy hosszabb.

A klasszikus polgári jogi értelemben vett szerződési szabadság magában foglalja a szerződés megkötése vagy meg nem kötése közötti választás, a szerződő fél kiválasztásának, a szerződési típus megválasztásának és a szerződés tartalma meghatározásának a szabadságát. A közszolgáltatások igénybe vételekor a döntési szabadság korlátozott, hiszen vagy kötelezően igénybe veendő szolgáltatásról van szó, vagy alternatíva hiányában, vagy annak aránytalanul magasabb ára miatt, a fogyasztó (utas) nem áll abban a pozícióban, hogy választani tudjon. Az *egyenértékűség elve az jelenti, hogy a szerződéssel kikötött szolgáltatásért egyenértékű ellenszolgáltatás jár, vagyis olyan, amelynek értéke a szolgáltatás értékéhez viszonyítva nem mutat feltűnően nagy különbséget.*⁹

Mindemellett az Sztv. 32. § (1) bekezdés c) pontja szerint a közszolgáltatási szerződésben rögzítendő áralkalmazási elvek érvényesítésekor biztosítani kell, hogy [...] az egyes közlekedési módok tekintetében *a díjak rendszere biztosítsa az egyéni közlekedéssel szembeni versenyképességet.*

A bevezetett pótjegy leginkább az addig is viszonylag magas, teljes árat fizető utasokat érinti a legjobban, éppen azokat, akik emiatt mégsem a közösségi közlekedést választják. Álláspontom szerint támogatnia kellene a jogalkotónak, hogy minél több ember vehesse/vegye igénybe a kötött pályás közösségi közlekedést, szemben az egyéni közlekedési eszközökkel. A pótjegy bevezetése érinti a vasúti és buszos párhuzamos járatok összehangolását is. Az összehangolás szükségességét szintén rögzíti a Sztv.¹⁰

⁹ Ptk. 201. § (1), Új Ptk. 60:61.§

¹⁰ Már az OBH-1232/2007 számú jelentésben, a vasúti szárnyvonalak csökkentésével kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a közlekedési rendszerek ésszerű összekapcsolását kell megvalósítani.

Az Sztv. indoklása tartalmazza, hogy „a személyszállítási közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés kulcsa az utasok egységes tájékoztatása, informálása az igénybe vehető szolgáltatásokról, az *egységes ár- és áralkalmazási feltételrendszer*”, amelynek feltételei immáron törvényi szinten kerültek szabályozásra. A szolgáltatás színvonala emelésének megvalósítása, fedezetének megteremtése jelenleg a több megyét érintő vonalakon utazó utasokat terheli, a megkeresett szervek szerint is merev besorolási rendszer alapján. Mégis több vonalon mentességet vezettek be. Egységes, átláthatóbb, jól kommunikált árképzési, áremelési elvek bevezetése igazságosabb rendszert eredményezne.

A 26/1997. (IV. 25.) AB határozat alkotmányos követelménynek nyilvánította, hogy valamely közszolgáltatás díja megállapításánál „a jogalkotó az érintett csoporthoz tartozók körülményeit megfelelő figyelemmel, körültekintéssel és méltányossággal értékelje”. Az Alkotmánybíróság kifejezetten felhívta a figyelmet arra is, hogy a díjmegállapítás „nem lehet önkényes, az objektív ismérveknek megfelelően meghatározott igénybevevői körre (körökre) pedig azonos tartalmú, illetve joghatású rendelkezéseket kell alkotni.” [55/1998. (XI. 27.) AB határozat]

Álláspontom szerint jogállamban – az idézett Alkotmánybírósági megállapítások alapján – az Sztv.-ben alkalmazott, „a szolgáltatás egyéb jellemzője” fogalom tartalmi kifejtése szükséges; a fogalom pontosításával átláthatóbb, egyértelműbb lenne az utasok számára, hogy milyen szempontok alapján történhet a pótdíj bevezetése.

Álláspontom szerint a pótdíj bevezetésének indokai, a pótdíjköteles vonatok meghatározása, a Sztv. „egyéb jellemző” megfogalmazásának általánossága, az utasok szempontjából a jogbiztonság követelményének és a fogyasztói jogok védelmének közvetlen veszélyét hordozzák magukban.

2. A panasz szerint a bérlettel rendelkezőkkel szemben az egyedi jegyvásárlókat megkülönböztetés éri, sérül a diszkrimináció tilalma. *A hátrányos megkülönböztetés tilalma*¹¹ kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz önkényesen különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely *alapjogsérelmet okoz*, illetőleg azzal *az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti*. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket. A bérlettel rendelkezők nagy része iskolába és munkába járási célra használja napi szinten az adott vonalat, ezért a kedvezmény biztosítása nem önkényes. „Az utazási kedvezményekre való jogosultság nem alapjog, hanem az állam által biztosított juttatás.” (531/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1335, 1338., 611/B/2009. AB határozat) Az Alkotmánybíróság gyakorlatát követve álláspontom szerint a bérlettel rendelkezők számára biztosított *kedvezmény nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szabályába*.

3. A menetrendváltás és a pótdíj bevezetése a jogszabályban megjelölt időben történt, ezért *ezzel összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel*. Az Sztv. indoklása szerint a *személyszállítási közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés kulcsa az utasok egységes tájékoztatása, informálása az igénybe vehető szolgáltatásokról, az egységes ár- és áralkalmazási feltételrendszer*.

¹¹ Id: 9/1990. (IV. 25.) AB hat; 21/1990. (X. 4.) AB hat; 61/1992. (XI. 20.) AB hat; 35/1994. (VI. 24.) AB hat; 30/1997. (IV. 29.) AB hat

Erre tekintettel a jövőben az utasok (fogyasztók) jogainak teljesebb érvényesülése érdekében indokoltnak tartom, hogy a sokakat érintő, anyagi terheket növelő döntésről szóló előzetes tájékoztatás kellő időben történjen. Az Sztv. szerint vasúti igazgatási szerv a Nemzeti Közlekedési Hatóság. Az Sztv. 17. § (1) pontja szerint a vasúti igazgatási szerv felügyeli a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartását. E tevékenysége körében hivatalból ellenőrzi és elemzi az 1371/2007/EK rendeletben, illetve a törvényben, a vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló rendeletben, a vasúti társaságok és a közlekedésszervező személyszállítási üzletszabályzatban foglaltak megtartását.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy – a Nemzeti Közlekedési Hatósággal együttműködve – fontolja meg a pótdíjjal érintett vasúti vonalak átláthatóbb rendszerének kidolgozását, illetve fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy arról az utasok megfelelő időben kapjanak tájékoztatást.
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *MÁV-START Zrt. vezérigazgatóját*, hogy az utasok pótdíjakkal kapcsolatos tájékoztatása egységes, átlátható, jól kommunikált legyen.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.