



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-1125/2023. számú ügyben
a napi pihenőidő biztosításával összefüggésben

Előadó: Bolvári Zoltánné dr.

Érintett szerv: Gazdaságfejlesztési Minisztérium

2023.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1125/2023. számú ügyben**

Előadó: Bolvári Zoltánné dr.

Az eljárás megindítása

Egy szakszervezet a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény napi pihenőidő biztosítására vonatkozó, 2023. január 1-től hatályos rendelkezését érintő alapjogi észrevétellel fordult a Hivatalomhoz.

A szakszervezet kifogásolta, hogy e rendelkezés alapján az érintett munkáltató azt a gyakorlatot folytatja, hogy az egyenlőtlen munkarendben dolgozó munkavállalók számára a heti pihenőidő kiadásakor nem biztosítja az egyébként őket megillető napi pihenőidőt.

A beadvány alapján felmerült a napi és heti pihenőidőhöz, valamint fizetett szabadsághoz való jog, az egészséghez való jog, a munkavállalók egészséghez való joga, valamint a magánszférához való jog sérelmének gyanúja, amelyre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (2) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem a foglalkoztatáspolitikáért és a munkaviszonyra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős gazdaságfejlesztési minisztertől.

Az érintett alapvető jog

- Magánszférához való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”* (Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés)
- A napi és heti pihenőidőhöz, valamint fizetett szabadsághoz való jog: *„Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”* (Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdés)
- Egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés)
- A munkavállalók egészséghez való joga: *„Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”* (Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2003/88/EK irányelve – a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól (Irányelv)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

1. Beadvány

A szakszervezet beadványában az Mt. 2023. január 1-től hatályos 104. § (5) bekezdésének feltételezett alaptörvény-ellenességére hívta fel a figyelmet. E rendelkezés szerint: *„Nem kell napi pihenőidőt beosztani, ha a munkáltató a munka befejezését közvetlenül követő napra munkaidőt nem oszt be, vagy rendkívüli munkaidőt nem rendel el.”*

A beadvány szerint e rendelkezésnek megfelelően a munkáltató azt a gyakorlatot

folytatja, hogy az egyenlőtlen munkarendben foglalkoztatott munkavállalók számára a heti pihenőidő kiadásakor nem biztosítja a napi pihenőidőt, amelynek következményeként az érintett munkavállalókat a munkáltató hetente 8 óra pihenőidővel „rövidítheti” meg.

A szakszervezet beadványában hivatkozott az Alkotmánybíróság a 12/2020. (VI. 22.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság arra a megállapításra jutott, hogy a napi és a heti pihenőidőt egymás után kell kiadni, azoknak egyidőben történő kiadása jogellenes. A kétféle pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat, tekintettel arra, hogy azok rendeltetése eltérő. Míg a napi pihenőidő a két szolgálat közötti regenerálódást szolgálja, a heti pihenőidő az egymást követő munkanapok okozta testi és lelki megterhelést kívánja ellensúlyozni. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatát az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdéséből vezette le, amely szerint: „Minden munkavállalónak joga van a napi és a heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz”.

A szakszervezet első beadványában az ügyben az Európai Bíróság előtt folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárásban (C-477/21. sz. ügy) született főtanácsnoki indítványban megfogalmazott „Végkövetkeztetés”-re is hivatkozott, amely az Alkotmánybíróság 12/2022. (VI.22.) határozatában foglalt megállapítását támasztja alá. A főtanácsnoki indítvány szerint a nemzeti szabályozás biztosíthat a munkavállalók számára az Irányelv által minimumként előírtnál hosszabb heti pihenőidőt, azonban *a kedvezőbb heti pihenőidőnek a nemzeti jogban való előírása nem zárja ki a munkáltató azon kötelezettségét, hogy kiadja legalább az irányelv által minimumként előírt napi pihenőidőt.* Időközben az Európai Bíróság 2023. március 2-án meghozta és kihirdette az ügyben született ítéletét, amelyet követően a szakszervezet kiegészítő beadványt nyújtott be. Az ítélet a főtanácsnoki indítványnak megfelelően *azt állapította meg, hogy a napi pihenőidő nem képezi a heti pihenőidő részét,* hanem ahhoz hozzáadódik, még akkor is, ha a napi pihenőidő közvetlenül megelőzi a heti pihenőidőt. Ez a helyzet abban az esetben is, ha a nemzeti jogszabályok az uniós jog által megkövetelnél több heti pihenőidőt biztosítanak a munkavállalók részére.

2. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések ismertetése

A napi pihenőidő szabályozása az Mt.-ben:

„104. § (1) A napi munka befejezése és a következő munkanapi munkakezdés között legalább tizenegy óra egybefüggő pihenőidőt (a továbbiakban: napi pihenőidő) kell biztosítani.

(2) A napi pihenőidő időtartama legalább nyolc óra

a) az osztott munkaidőben,

b) a megszakítás nélküli,

c) a több műszakos vagy

d) az idényjellegű tevékenység keretében foglalkoztatott munkavállaló esetében.

(3) A napi pihenőidő, ha az a nyári időszámítás kezdetének időpontjára esik, legalább tíz, a (2) bekezdés alkalmazásakor legalább hét óra.

(4) A (2) vagy a (3) bekezdés alkalmazása esetén a két egymást követően beosztott napi pihenőidők együttes tartama legalább huszonnégy óra.

(5) Nem kell napi pihenőidőt beosztani, ha a munkáltató a munka befejezését közvetlenül követő napra munkaidőt nem oszt be, vagy rendkívüli munkaidőt nem rendel el.”

A napi pihenőidő szabályozása az Irányelvben:

3. cikk – Napi pihenőidő

„A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót 24 órás időtartamonként 11 összefüggő órából álló minimális napi pihenőidő illessen meg.”

E rendelkezések összevetésével megállapítható, hogy az Irányelvben szabályozott

minimális napi 11 órás pihenőidőt szabályozza az Mt. 104. § (1) bekezdése főszabályként, amelytől a (2) és (3) bekezdésben írt esetekben lehet eltérni.

A heti pihenőnap, heti pihenőidő szabályozása az Mt.-ben:

„105. § (1) Hetenként két pihenőnapot (heti pihenőnap) kell beosztani. A heti pihenőnapok egyenlőtlenül is beoszthatók.

(2) Egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén hat egybefüggő munkanapot követően legalább egy heti pihenőnapot be kell osztani.

(3) Egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén

a) a megszakítás nélküli,

b) a több műszakos,

c) az idényjellegű tevékenység

keretében foglalkoztatott munkavállaló számára havonta legalább egy heti pihenőnapot be kell osztani.

(4) Havonta legalább egy heti pihenőnapot – a 101. § (1) bekezdés f) pont kivételével – vasárnapra kell beosztani.”

„106. § (1) A munkavállalót – a heti pihenőnapok helyett – hetenként legalább negyvennyolc órát kitevő, megszakítás nélküli heti pihenőidő illeti meg.

(2) A munkavállaló számára a heti pihenőidőt – a 101. § (1) bekezdés f) pont kivételével – havonta legalább egy alkalommal vasárnapra kell beosztani.

(3) Egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén

a) a megszakítás nélküli,

b) a több műszakos,

c) az idényjellegű tevékenység

keretében foglalkoztatott munkavállaló számára havonta legalább negyven órát kitevő és egy naptári napot magába foglaló megszakítás nélküli heti pihenőidő is beosztható. Ebben az esetben a munkaidőkeret vagy az elszámolási időszak átlagában legalább heti negyvennyolc óra heti pihenőidőt kell beosztani.”

Heti pihenőidő szabályozása az Irányelvben:

5. cikk – Heti pihenőidő

„A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót hétnaponként 24 órás minimális, megszakítás nélküli pihenőidő, továbbá a 3. cikkben említett 11 órás napi pihenőidő illessen meg.

Ha azt objektív, műszaki vagy munkaszervezési feltételek indokolják, a minimális 24 órás pihenőidő alkalmazható.”

A heti pihenőnapra, heti pihenőidőre vonatkozó rendelkezések összevetésével megállapítható, hogy az Irányelvben szabályozott minimális 24 órás megszakítás nélküli pihenőidőhöz képest kedvezőbb az Mt. 105. § (1) bekezdésében és 106. § (1) bekezdésében főszabályként irányadó heti két pihenőnap, illetve negyvennyolc órát kitevő pihenőidő.

Az Irányelv 15. cikke kimondja, hogy az Irányelv nem sérti a tagállamoknak azt a jogát, hogy olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket alkalmazzanak vagy vezessenek be, amelyek a munkavállalók biztonságának és egészségének védelme szempontjából kedvezőbbek, vagy hogy megkönnyítsék vagy engedélyezzék olyan kollektív szerződések vagy a szociális partnerek által kötött olyan megállapodások alkalmazását, amelyek a munkavállalók biztonságának és egészségének védelme szempontjából kedvezőbbek.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája vonatkozó cikke:

„31. cikk – Tisztességes és igazságos munkafeltételek

(1) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

(2) Minden munkavállalónak joga van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”

Alaptörvény E) cikk

„(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.”

3. A gazdaságfejlesztési miniszter válasza

A miniszter válaszában előadta, hogy az előzetes döntéshozatali kérelemben előterjesztett kérdések alapján az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) az Irányelvben foglalt alapvető jogintézményeket vizsgálta. Az EUB az ítéletben részletesen foglalkozott a 3. cikk szerinti napi pihenőidő és az 5. cikk szerinti heti pihenőidő egymáshoz való viszonyával, a heti pihenőidő uniós jogi fogalmának alkotóelemeivel, a 15. cikk szerint a tagállami jogban a munkaidő-irányelvtől való eltérés tartalmával a 3. és az 5. cikkben foglalt követelményekkel összefüggésben, valamint a napi és a heti pihenőidő kiadására vonatkozó elvekkel. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 31. cikk (2) bekezdésére is tekintettel értelmezte a 3. cikk és az 5. cikk szerint irányadó jogok és kötelezettségek tartalmát.

A miniszter rámutatott, hogy az EUB ennek keretében új jogértelmezési megállapításokat tett, és a korábbi esetjogát továbbfejlesztve az Irányelv hivatkozott rendelkezéseinek átültetésére vonatkozóan új elveket munkált ki. *Az EUB ítélete alapjaiban érinti az Irányelv végrehajtását, az abban kifejtett új szempontok az Irányelv pihenőidőre vonatkozó szabályainak újraértelmezését teszik szükségessé.*

Erre tekintettel az ítéleti tényállásban érintett összes nemzeti jogi rendelkezésre kihatással van az ítélet az Irányelv átültetését szolgáló napi és heti pihenőidő szabályozása tárgyában. A magyar jogban az Irányelv irányadó rendelkezéseinek átültetését elsődlegesen az Mt. szabályai szolgálják, ezen kívül az Mt. szabályaihoz képest speciális ágazati rendelkezésekben – így a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) – is megjelennek kapcsolódó rendelkezések.

Az ítélet kapcsán tehát az Mt. szabályozásán túl speciálisan figyelembe kell venni a vasúti ágazati jogi szabályozást is, amely a vasúti járművezetők napi és heti pihenőidejére vonatkozóan különös szabályokat rögzít. Emellett érinti az ítélet a kollektív szerződéses szabályozást is, ezért az Mt. és a Vtv. rendszerében a kollektív szerződésekben való eltérés szabályaira is kihatással van az ítélet.

Ebből következően az ítélet elemzése és a magyar jogi szabályozás szempontjából az Irányelv és az ítéleti megállapítások összevetése teljes körű rendszertani vizsgálatot igényel.

A miniszter tájékoztató arról, hogy jelenleg *folyamatban van az ítélet hatásának vizsgálata a hatályos magyar jogi szabályozásra*. Ennek keretében az Mt. rendelkezései átfogóan felülvizsgálatra kerülnek annak feltárása érdekében, hogy mennyiben szükséges a hatályos szabályozás módosítása az ítélettel és az Irányelv rendelkezéseivel való összhang biztosítása érdekében.

A vizsgálat összetett elemzést igényel, amely során értékelésre kerül a magyar jogban és az európai uniós jogban irányadó szabályozási elvekre tekintettel, hogy milyen módon biztosítható az Irányelvnek való megfelelés az ítéletben foglaltakra tekintettel. Ennek céljából a magyar Kormány egyeztetést is folytat az Európai Bizottság illetékes szakterületével tekintettel arra, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés 17. cikke szerint „a Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról”. A Bizottság feladatköre tehát az európai uniós jogszabályok hatékony alkalmazása, végrehajtása és érvényesítése. Az Európai Bizottság és a Magyar Kormány között a következő konzultációra december hónapban kerül sor.

Ezen túl kiemelte a miniszter, hogy az ítélet hatásának vizsgálata keretében nemzetközi jogi összehasonlítás is szükséges, amely az egyes európai uniós tagállami szabályozások vizsgálata alapján lehetővé teszi a napi és heti pihenőidőre vonatkozó rendelkezések összevetését. Ennek érdekében az irányadó jog-összehasonlító kutatások eredményeinek vizsgálatára is sor kerül az egyes tagállami munkaidő-szabályozási modellek értékelése céljából.

Mindezek alapján a jogrendszer koherenciájának biztosítása érdekében sokrétű és széles spektrumú vizsgálatot igényel annak értékelése, hogy az ítéletre tekintettel az európai uniós jognak való megfelelés hogyan biztosítható, a hatályos magyar szabályozás mely területei kapcsán merül fel a jogalkotás szüksége.

Az átfogó felülvizsgálat eredményeként legkorábban 2024. évben kerülhet sor az Mt. felülvizsgálatának eredménye függvényében szükséges jogszabály-módosításra.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése felhatalmaz arra, hogy az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására javaslatot tegyek.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A hivatkozott rendelkezések alapján az alapvető jogok biztosának fő feladata a hozzá forduló panaszosok alapjogait érintő visszásság megállapítása, azok orvoslására intézkedés kezdeményezése. E fő feladaton túlmenően az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy a hatósági jogalkalmazás vagy az alapjául szolgáló jogszabályok alapjoggal összefüggő visszásságot eredményeznek-e. Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy az alapvető jogok biztosa számára egy adott jogi szabályozás alapjogi vonatkozású vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságával, tartalmi hibáival, avagy a hatósági jogalkalmazással összefüggő intézkedések megfogalmazására az Ajbt. lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az alapvető jogok biztosa mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi vonatkozású vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást.

Erre tekintettel a munkaviszonyhoz kapcsolódó jogszabályok vizsgálatára az Ajbt. szerint hatáskörrel rendelkezem.

A 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 103. § (1) bekezdése és 111/B. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a gazdaságfejlesztési miniszter a Kormány foglalkoztatáspolitikáért, ezen belül a munkaviszonyra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős tagja, ezért sor került a miniszter megkeresésére.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.* Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően az éves fizetett szabadsághoz való joggal összefüggésben értelmezte az Alaptörvény XVII. cikkét. Az Alkotmánybíróság a 3341/2017. (XII. 20.) AB határozatban megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése – az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdéséhez igen hasonlóan – a munkavállaló *alapjogaként rögzíti mind a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi pihenőidőhöz, mind a munkavállaló tartós pihenését szolgáló heti pihenőidőhöz,* továbbá a munkavállaló éves fizetett szabadsághoz való jogát. Ezek jogosultja mindenki, aki foglalkoztatási jogviszony keretében (munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban) munkát végez, és nem maga dönt a munkaideje felhasználásáról (ún. függő munka). Értelemszerűen nem illetheti meg ez a jog a munkaviszonyban, illetve munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban nem állókat (mint pl. a vállalkozók vagy szabad foglalkozásúak), hiszen ők maguk döntenek el, mások hozzájárulása nélkül, mikor pihennek, és mikor dolgoznak. Az Alaptörvény az Alkotmánynál részletesebben határozza meg a pihenéshez való jog tartalmát, mert a munkavállaló tartós pihenésének biztosítására szolgáló éves fizetett szabadság mellett a munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó *napi és heti pihenőidőt is külön említi.*” (Indokolás [40])

Az Alkotmánybíróság a Kúria ügyeleti díj megfizetése tárgyában hozott Mfv.II.10.279/2018/13. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 12/2020. (VI. 22.) AB határozatában még részletesebben értelmezte a napi és heti pihenőidőhöz való jogot, az egészséghez, a munkavállalók egészségéhez való joggal és a magánszférához való joggal összefüggésben is. A 12/2020. (VI. 22.) AB határozat tárgyban tett releváns megállapításai az alábbiak voltak:

„[46] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel jelen ügyben megállapította, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése *alapvető jogként biztosítja a pihenéshez való jogot, amelyen belül – az Mt. fogalomhasználatához hasonlóan – megkülönbözteti a napi és heti pihenőidőhöz való jogot. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése jogosultságról szól, melynek tartalmát törvény állapítja meg, de annak lényeges tartalma az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított egészséghez való jogból következik, amelyet az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése kifejezetten megerősít a munkavállalók tekintetében: »Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.«* A pihenéshez való jog biztosítása elengedhetetlen az egészséget tiszteletben tartó munkafeltételek garantálásához, mert az a rendszeres munkavégzés során elhasznált erőforrások, a fizikai és szellemi energia pótlását, a munkavállaló testi és lelki regenerálódását biztosítja.

[47] *Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése szoros kapcsolatban van az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való joggal is, amely átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét {32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [82]}.* A munkaidőn kívüli szabadidő nélkül ugyanis a munkavállalónak nincs lehetősége magán- és családi életre. Ennek megfelelően az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése a munkavállaló identitásának és testi-lelki integritásának megőrzése érdekében biztosítja a napi és heti pihenőidőt a munkavállalók számára.

[48] A jogosultság feltételei és annak pontos mértéke nem az Alaptörvényből következik, de *az következik az Alaptörvényből, hogy a napi és heti pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat, mivel azok rendeltetése eltérő. Míg a napi pihenőidő a két munkavégzés közötti regenerálódást biztosítja, a heti pihenőidő az egymást követő munkanapok okozta testi és lelki megterhelést kívánja ellensúlyozni.*”

„[56] *A Kúriának az az értelmezése azonban, miszerint a napi pihenőidő és a heti pihenőnap egy időben kiadható, nem egyeztethető össze az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésével, mivel abból – a pihenőidők eltérő rendeltetésére tekintettel – az következik, hogy a napi és heti pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat.*”

2. Az Alkotmánybíróság 12/2020. (VI. 22.) AB határozatában kifejtett értelmezéssel összhangban lévő EUB döntés született a szakszervezet beadványában hivatkozott C-477/21. sz. előzetes döntéshozatali ügyben.

A C-477/21. sz. MÁV-START ügyben 2023. március 2-án hozott ítélet az alábbi megállapításokat tette:

„1) A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 5. cikkét az Európai Unió Alapjogi Chartája 31. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben a következőképpen kell értelmezni: *az ezen irányelv 3. cikkében előírt napi pihenőidő nem képezi az ezen 5. cikkben említett heti pihenőidő részét, hanem ahhoz hozzáadódik.*

2) A 2003/88 irányelv 3. és 5. cikkét az Európai Unió Alapjogi Chartája 31. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben a következőképpen kell értelmezni:

amennyiben valamely nemzeti szabályozás harmincöt óra egybefüggő időtartamot meghaladó heti pihenőidőt ír elő, a munkavállaló számára ezen időtartamon felül az ezen irányelv 3. cikkében biztosított napi pihenőidőt is ki kell adni.

3) A 2003/88 irányelv 3. cikkét az Európai Unió Alapjogi Chartája 31. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben a következőképpen kell értelmezni:

amikor a munkavállaló számára heti pihenőidőt adnak ki, e munkavállaló jogosult arra is, hogy az említett heti pihenőidőt megelőzően napi pihenőidőben részesüljön.”

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése értelmében minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

A napi és heti pihenőidő tartalmát értelmező, hivatkozott alkotmánybírósági döntések egyértelműen kimondták, hogy az Alaptörvény a munkavállaló alapjogaként rögzíti mind a

munkavégzéshez közvetlenül kapcsolódó napi pihenőidőhöz, mind a munkavállaló tartós pihenését szolgáló heti pihenőidőhöz való jogát. Ezek pontos mértéke nem az Alaptörvényből következik, de az levezethető az Alaptörvényből, hogy a napi és heti pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat, mivel azok rendeltetése eltérő. Míg a napi pihenőidő a két munkavégzés közötti regenerálódást biztosítja, a heti pihenőidő az egymást követő munkanapok okozta testi és lelki megterhelést kívánja ellensúlyozni. Azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy az az értelmezés, amely szerint a napi pihenőidő és a heti pihenőnap egy időben kiadható, nem egyeztethető össze az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésével, mivel abból – a pihenőidők eltérő rendeltetésére tekintettel – az következik, hogy a napi és heti pihenőidő önálló jogcímen illeti meg a munkavállalókat.

Tartalmilag ugyanerre a következtetésre jutott az EUB a C-477/21. számú előzetes döntéshozatali kérelem tárgyában hozott ítéletében, amely továbbá az is rögzítette, hogy amennyiben valamely nemzeti szabályozás harmincöt óra egybefüggő időtartamot meghaladó heti pihenőidőt ír elő, a munkavállaló számára ezen időtartamon felül az ezen irányelv 3. cikkében biztosított napi pihenőidőt is ki kell adni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Mt. 2023. január 1. napjától hatályos 104. § (5) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint nem kell napi pihenőidőt beosztani, ha a munkáltató a munka befejezését közvetlenül követő napra munkaidőt nem oszt be, vagy rendkívüli munkaidőt nem rendel el, nem egyeztethető össze az Alaptörvény hivatkozott rendelkezésével. Az EUB ítéletére figyelemmel felmerül ezen túlmenően a vizsgált szabályozásnak a nemzeti jogszabályokba átültetendő Irányelv hivatkozott rendelkezéseivel való ütközése is.

A miniszter megkeresésemre küldött válaszában arról tájékoztatott, hogy jelenleg folyamatban van az ítélet hatásának vizsgálata a hatályos magyar jogi szabályozásra. Ennek keretében az Mt. rendelkezései átfogóan felülvizsgálatra kerülnek annak feltárása érdekében, hogy mennyiben szükséges a hatályos szabályozás módosítása az ítélettel és az Irányelv rendelkezéseivel való összhang biztosítása érdekében.

A magyar Kormány egyeztetést is folytat az Európai Bizottság illetékes szakterületével, illetve áttekinti más európai uniós tagállamok kapcsolódó szabályozását is. Az átfogó felülvizsgálat eredményeként kerülhet sor – az Mt. áttekintését követően – a szükséges jogszabály-módosításra.

Intézkedés

Tekintettel a miniszteri válasz pozitív tartalmára, ombudsmani intézkedést nem teszek.

Rögzítem ugyanakkor, hogy a kérdéskört érintő szabályozási fejleményeket a jövőben is figyelemmel kísérem.

E jelentésemet tájékoztatás és figyelemfelhívás céljából megküldöm a gazdaságfejlesztési miniszternek.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos