



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

**Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes**

KÖZÖS JELENTÉSE

**a személyszállítási közszolgáltatók számlakiállítási gyakorlatának vizsgálatáról
az AJB-363/2018. számú ügyben**

Előadó:

dr. Horváth Eszter Mária

Érintett szervek:

MÁV-START Zrt.

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

VOLÁN Egyesülés

Az eljárás megindítása

2017-ben egy alapítvány a Facebook közösségi felületen osztotta meg tapasztalatát a vasúti személyszállítás igénybevétele során felmerült számlaadási gyakorlattal kapcsolatban. Tanoda programja keretében a halmozottan hátrányos helyzetű, roma gyermekek tanulási nehézségeinek és egyéb hátrányainak csökkentésével foglalkozó alapítvány pályázati forrásból alkalmanként kirándulást és táboroztatást szervez a gyermekeknek. Egy ilyen programhoz kapcsolódó utazás lebonyolításakor a MÁV-Start Zrt. (a továbbiakban: MÁV) megtagadta az alapítvány számára a számlakiállítást, arra hivatkozással, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek részére vásárolt diákjegyek kedvezményes jegynek minősülnek, ezért az alapítvány nevére nem állítható ki számla.

A MÁV fentiekben jelzett gyakorlata nem csak a szóban forgó alapítványt érintheti, hanem minden olyan társadalmi szervezetet, amely pályázati forrásból finanszírozza különböző programjait, és olyan sérülékeny csoportokhoz tartozó gyermekeknek nyújt segítséget, akik részére egyébként a jogi szabályozás kedvezményes árú menetjegy igénybevételét teszi lehetővé.

Az ügy – az érintett hátrányos helyzetű, többségében roma gyermekek miatt – közvetetten kapcsolódik a nemzetiségi közösségek jogaihoz, illetve a nemzetiségi alapú diszkriminációhoz is, felvetve az alapjogsérelem és a jogi szabályozásban fennálló visszásság veszélyét.

Mindezekre tekintettel a kifogásolt problémával összefüggésben felmerült az egyenlő bánásmód követelményéből és az esélyegyenlőség előmozdításának elvéből, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, és az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból – figyelemmel az Ajbt. 41. § (5) bekezdésére és Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. melléklet 29. § (4) bekezdésére is – vizsgálatot indítottunk.

Az ügy minél teljesebb körű megismerése és a felmerült ellentmondások tisztázása érdekében megkerestük a MÁV és az ugyanilyen jellegű személyszállítási tevékenységet végző VOLÁN Egyesület vezérigazgatóját, valamint az ügyben illetékes nemzeti fejlesztési minisztert.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

- A jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az egyenlő bánásmód követelménye: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai, vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* (Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés)
- Az esélyegyenlőség elve és a megerősítő intézkedések biztosítása: *„Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* (Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)
- az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civiltv.)
- a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.)

- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.)
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet (Kedvezményrendelet)
- a szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól szóló 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (Szr.)

A megállapított tényállás

Az ügyben érintett alapítvány a számlakiadási problémával a Tanoda programja keretében pályázati forrásból finanszírozott kirándulás és táboroztatás szervezése során szembesült. Az adott pályázati elszámolás során ugyanis csak a társadalmi szervezet nevére kiállított számla alapján számolható el a kiadás, a gyermekek nevére kiállított egyéni számlák nem fogadhatóak el a vonatkozó jogszabályok szerint teljesítési igazolásnak.

A MÁV arra hivatkozva tagadta meg a számla kiállítását, hogy kedvezményes diákjegyek vásárlása esetében nem állítható ki számla alapítvány, illetve más társadalmi szervezet nevére. A konkrét esetben – az egyébként egyénileg igényjogosult gyermekek kapcsán – a szervezetnek 80 ezer forint helyett 160 ezer forintot kellett volna kifizetnie az útért, hogy szabályszerűen felhasználható számlát kaphassanak.

A jelenség kapcsán több, azonos feladatot ellátó és szervezeti formában működő társadalmi szervezettel is egyeztettünk, akik hasonló nehézségekről számoltak be a számlakiállításra vonatkozó előírások és a pályázati elszámolások kollíziója kapcsán.

A megkeresett szervek válaszai

1. A *MÁV-START Zrt. vezérigazgatója* részére küldött megkeresésben a szakmai álláspontja, egyéb tapasztalatai és észrevételei mellett az elmúlt öt évben érkezett hasonló jellegű panaszokról, az azokkal kapcsolatos eljárásról, valamint az ilyen típusú nehézségek elkerülésére irányuló javaslatairól érdeklődtünk. Mindemellett véleményt kértünk a jelenlegi szabályozásról, illetve a szabályozás és a napi gyakorlat közötti lehetséges ellentmondásokról, valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumnál esetlegesen kezdeményezett intézkedéseiről.

Válaszát a vezérigazgató az érintett szervezeti egységekkel, valamint a számviteli és adózási feladatokat ellátó MÁV Szolgáltató Központ Zrt. munkatársaival együttműködve készítette el.

Levelében megírta, hogy a MÁV a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.) 33. §-ában foglalt eljárásrend alapján jár el, ettől eltérő gyakorlatra nem tudnak javaslatot tenni a jogszabályi keretek miatt. Álláspontja szerint a számlakiállítás során követett eljárásrendnek az a jogszabályi alapja, hogy azokban az esetekben, amikor a közlekedési szolgáltató nem veheti igénybe a szociálpolitikai menetdíj-támogatást, kizárólag teljes árú jegyről lehet számlát kiállítani.

Az elmúlt öt évben a tárgyat érintően három hasonló jellegű panasz érkezett hozzájuk, amelyeket elutasítottak az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjára tekintettel. Az egyik esetben azonban – az újabb felülvizsgálatot és a panaszt tevő alapító okiratának megküldését követően – derült ki, hogy a szervezet ugyanolyan tevékenységet folytat, mint a gyermekvédelmi szakellátási feladatot ellátó intézmények, nevelőotthonok, ezért utólag kiállították részére a számlát.

Álláspontja szerint – a beérkezett panaszok számára is figyelemmel – a számlák kiállításának jelenlegi gyakorlata nem okoz problémát a napi működésben, ezért a társaság eddig nem látta szükségesnek a szabályozás módosításának kezdeményezését.

A vezérigazgató tájékoztatása szerint fő céljuk az utasok elégedettségének garantálása, emellett jogalanyként kötelességük a hatályos jogszabályok betartása, így egy esetleges jogszabály-módosítást követően az új szabályozást is a jelenlegivel azonos következetességgel alkalmazzák.

A MÁV Alapszabálya értelmében az Alapító, MÁV hatáskörébe tartozik „a Társaság minden olyan álláspontjának kialakításában történő döntés, amely a Társaság által kezdeményezett jogszabály meghozatalára, illetve módosítására irányul”. Az Alapító a jogszabály módosítását nem kezdeményezte.

2016 októberében azonban az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjához kapcsolódóan állásfoglalást kértek a Nemzeti Adó- és Vámhivataltól (NAV) arra vonatkozóan, hogy a jogszabályhely szerint egyrészt ki minősül intézményfenntartó központnak, másrészt kiterjeszhető-e az állami fenntartású intézmények esetén alkalmazható támogatás a magán fenntartású nevelési-oktatási intézményekre. A NAV állásfoglalása szerint – hivatkozva a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (3) bekezdésében foglaltakra – a jogszabályban foglaltak kiterjeszhetőek a magán fenntartású köznevelési intézményekre is. A NAV jelzése szerint az állásfoglalása csupán szakmai véleménynek minősül, kötelező jogi erővel nem bír.

Ehhez kapcsolódóan azonban a vasúti társaság felhívta a csoportos jegyértékesítést végző kollégái figyelmét a magán fenntartású nevelési-oktatási feladatokat is ellátó intézmények részéről felmerülő számlaigénnyel kapcsolatos tájékoztatás nyújtására, figyelembe véve az Szsztv. 33. § bekezdésének kiterjesztő értelmezési lehetőségét.

2. A *VOLÁN Egyesülés vezérigazgatójának* küldött megkeresésben a szakmai álláspontja, egyéb tapasztalatai és észrevételei mellett érdeklődtünk az elmúlt öt évben érkezett hasonló jellegű panaszokról, az azokkal kapcsolatos eljárásról, a jelenlegi szabályozásról, illetve a szabályozás és a napi gyakorlat közötti esetleges ellentmondásokról, valamint a véleményét kértük a jogszabály módosításának indokoltságáról és a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumnál esetlegesen kezdeményezett módosítás szükségességéről.

A vezérigazgató megírta, hogy a kedvezményes jegyek vásárlásánál alkalmazott számlaadási gyakorlat az autóbuszos személyszállítási közszolgáltatást ellátó VOLÁN társaságok jogutódaiként működő Közlekedési Központ Zrt.-k és a VOLÁNBUSZ Zrt. (együtt: Közlekedési Központok) esetében azonos a vasúttársaság eljárásával. Tehát a kedvezményes jegyek, bérletek vásárlása után a Közlekedési Központok is csak a kedvezményre jogosult személyek részére adhatnak ki számlát, jogi személyek és jogi személyiséggel rendelkező szervezetek részére azonban nem.

Az eljárás alapját az Szsztv. 33. §-a és a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet (Kedvezményrendelet) 1. § (3) bekezdése képezi. A Kedvezményrendelet szerint a kedvezmények igénybevételére kizárólag a természetes személyek jogosultak. Az Szsztv. szabályozza a szolgáltatók, illetve a megbízásukból jegy- és bérletértékesítést végző szervezetek eljárását. Ennek értelmében, amennyiben jogi személyek vagy jogi személyiséggel rendelkező szervezetek vásárolnak kedvezményes jegyet vagy bérletet gyerekek, tanulók részére (a törvényi kivételektől eltekintve), a szolgáltató nem veheti igénybe utánuk a szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól szóló 121/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletben (Szt.) meghatározott mértékű szociálpolitikai menetdíj-támogatást, ezért nem is lesz jogosult az utazás díjának másik részét alkotó költségvetési juttatásra.

A vezérigazgató álláspontja szerint az állam által biztosított utazási kedvezmények olyan költségvetési juttatások, amelyeket a jogszabályban meghatározott, arra rászoruló személyek – kedvezményre jogosultak – részére biztosítanak az életvitelükhöz szükségszerű általános, illetve meghatározott célú speciális utazásaik elérhetősége vagy megkönnyítése érdekében.

Így a Kedvezményrendeletben biztosított utazási kedvezmények megilletik:

– egyrészt azokat, akiket az állam szociális helyzetük, rászorultságuk alapján részesít ilyen támogatásban (például gyermekek önálló kereset hiányában; fogyatékkal élők; nyugdíjasok, illetve 65. életév feletti; nagycsaládosok, legalább 3 gyerekükkel történő együttutazáskor; közalkalmazotti, közszolgálati, kormányzati szolgálati viszony keretében foglalkoztatottak évi legfeljebb 12 alkalommal)

– másrészt azokat, akiknek meghatározott célú utazásaik megkönnyítése társadalmi vagy szociális szempontok alapján indokolt (például óvodába vagy iskolába járás; gondozottak lakóhely és a gondozás helye közötti utazása; levelező tagozatos tanulók, hallgatók esetenkénti utazása a lakóhely és az oktatási intézmény között; sajátos nevelési igényű gyermekek lakóhelye és a köznevelést, korai fejlesztést, fejlesztő felkészítést nyújtó intézetük székhelye közötti utazása).

Az említett juttatásban a kedvezményre jogosult személy közvetetten, a közlekedési szolgáltató útján részesül, ezzel biztosított a juttatásnak a meghatározott célú (utazásra történő) felhasználása. Ennek érdekében a kedvezményes utazások ellenértéke, vagyis a szolgáltató bevétele két díjrészből tevődik össze: az utas által fizetendő kedvezményes menetdíjből és a szociálpolitikai menetdíj-támogatásból.

A kedvezménynek megfelelő összeg az a költségvetési juttatás, amelyben az utas közvetetten – a közlekedési szolgáltatón keresztül – részesül. Ez pedig abban nyilvánul meg, hogy az utazásáért a kedvezményre nem jogosult személyekhez képest, a kedvezmény mértékével csökkentett – vagyis kevesebb költséggel járó – díjat kell fizetnie.

A szolgáltatót megillető másik díjrészt a szolgáltatást igénybevevő utas helyett az állam fizeti a szolgáltatónak úgy, hogy azt a szolgáltató a jogszabályban meghatározott módon és mértékben a költségvetésből szociális menetdíj-támogatás jogcímen igényelheti.

A személyek költségeinek csökkentését célzó juttatás és annak a személyhez, illetve személyes célhoz kötöttsége indokolja tehát azt, hogy a kedvezmények – mint a közlekedési szolgáltatón keresztül közvetetten biztosított juttatások – jogosultjai a meghatározott kivételektől eltekintve csak természetes személyek legyenek.

A vezérigazgató álláspontja szerint, mivel az állam széles körben biztosít kedvezményt az utazásokhoz, a gazdasági és társadalmi szervezeteket, intézményeket stb. – köztük az alapítványokat – már nem kívánja támogatni további utazási kedvezmények nyújtásával, illetve kedvezményes utazások szervezésében a szociálpolitikai menetdíj-kedvezmény közvetett igénybevételi lehetőségével. Álláspontja szerint mindez a költségvetés terhére nem tervezhető és nem befolyásolható többletkiadást eredményezne.

A vezérigazgató megírta, hogy az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjában kivételként feltüntetett szervezetek által vásárolt jegyek, bérletek után a szociálpolitikai menetdíj-támogatás igénylése két szempontból is indokolt lehet. Ezeknek az utazásoknak a célja egyrészt az intézménybe jutást szolgálja, másrészt kapcsolódik az intézmények – egyébként is költségvetésből támogatott vagy finanszírozott – olyan nevelési-oktatási alapfeladataihoz, amelyek ellátása a tanulók utaztatásával lehetséges, illetve biztosított a kedvezményen keresztül megvalósuló juttatás személyhez kötöttsége is. Tekintettel arra, hogy a jogszabályi kivétel csak az intézménnyel jogviszonyban állókra vonatkozik, mindkettő megvalósulása garantált és nyomon követhető, ellenőrizhető.

Ettől eltérő esetben, ha például jogszabály-módosítás következtében jogi személyek is kedvezményesen vásárolhatnának menetjegyet vagy bérletet és ez alapján is igényelhető lenne a szolgáltató részéről a szociálpolitikai menetdíj-támogatás, akkor a jogi személyek által vásárolt kedvezményes jegyek, bérletek megvásárlásával:

- nem az eredeti célkitűzés valósulna meg, vagyis a kedvezmény nem az arra jogosult személy támogatásaként jelenne meg és nem a kiadásait csökkentené,
- a költségvetést terhelő kedvezmény az adott jogi személyt és annak tevékenységét támogatná azzal, hogy kedvezményes áron jutna a szolgáltatáshoz, így az általa támogatott vagy szervezett utazás költségei között csak az utazás teljes díjának egy része jelenne meg a költségvetés terhére,

- lehetőséget adna arra, hogy jogi személyek – különösen gazdálkodó szervezetek, intézmények – a saját tevékenységükkel összefüggő, az egyéb okból és célból kedvezményben részesülő munkavállalóik, megbízottaik által (pl. nyugdíjas foglalkoztatottak, diák munkások) teljesített utazások díját is csökkentett áron számolhassák el, működési költségeiket ilyen módon csökkentse, a másik díjrész pedig a költségvetést terhelje.

Tekintettel arra, hogy maga a VOLÁN Egyesülés nem, csupán a tagjai közé tartozó gazdálkodó szervezetek egy része végez menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatást, az ezzel kapcsolatos panaszokról a vezérigazgatónak nincs közvetlen információja, az Egyesülés azok kivizsgálására sem rendelkezik illetékességgel, az észrevételek nyilvántartása, téma szerinti összesítése, illetve értékelése sem tartozik a feladatai közé, mindezeket közvetlenül a szolgáltatók végzik.

Az Egyesülés szakmai koordinációs és kooperációs feladatainak teljesítése során azonban információt szerzett arról, hogy egyes gazdálkodó és társadalmi szervezetek esetenként kifogásolták a szolgáltatóknál, hogy kedvezményes menetjegyet vagy bérletet nem vásárolhattak. Általában akkor került erre sor, amikor gazdasági társaságok, intézmények, szakszervezetek, vagy más szervezetek a dolgozóiknak, tagjaiknak, illetve valamely iskolának, nevelési-oktatási intézményeknek kívántak támogatást nyújtani azáltal, hogy a gyermekek, tanulók utazásának költségeit át szeretnék volna vállalni (munkavállalóik gyermekeinek iskolába járási költsége, tanulmányokhoz, egyéb iskolai rendezvényekhez kapcsolódó utazások költségei stb.).

A kevés számú panasz egyik oka a vezérigazgató álláspontja szerint az lehet, hogy hasonló tartalmú szabályozást a korábbi, már nem hatályos jogszabályok is tartalmaztak.

A személyszállító társaságok a kifogások elutasítását azzal indokolták, hogy csupán jogalkalmazók és a vonatkozó jogszabály szerint a kedvezményeket csak természetes személyek vehetik igénybe, ezért nincs lehetőség jogi személyek részére kedvezményes árú jegyek, bérletek érékesítésére.

A vezérigazgató a jogi szabályozást helyesnek és alkalmazhatónak tartja. Bizonyos életkorhoz kötött, egészségkárosodáshoz, szociális állapothoz vagy adott helyzethez tartozó, illetve a gyerekeknek, tanulóknak nyújtott utazási kedvezményeket már régóta alkalmaznak a személyszállítási közszolgáltatásban, elsősorban a jogosultak helyzetének javítása, segítése érdekében. A jogosultak meghatározásából és az alkalmazási feltételekből is kitűnik, hogy a kedvezmények elsődlegesen szociális indokoltságon alapulnak, illetve célhoz kötöttek. Mindezekre tekintettel, valamint a költségvetési források célnak megfelelő felhasználása érdekében indokolt az igénybevétel, illetve a felhasználás szükség szerinti korlátozása.

Véleménye szerint a köztudatban hiányosak az információk a kedvezmények valódi célját, a számlakiállítást, valamint a szociálpolitikai menetdíj-támogatást érintő szabályokkal kapcsolatban.

A vezérigazgató úgy vélte, hogy a személyszállítási közszolgáltatást végző szolgáltatók eljárása és a jogszabályok nem tartalmaznak megkülönböztetést, valamint nem merül fel a hátrányos helyzetű gyermekek utazásának hátráltatása, megnehezítése vagy ellehetetlenítése sem, különösen etnikai vagy nemzetiségi szempont szerint. Nem tartja diszkriminatívnak azt sem, hogy a szabályozás következtében jogi személyek, jogi személyiséggel rendelkező szervezetek nem juthatnak költségvetési forrásból támogatott díj ellenében az utazáshoz úgy, mint a kedvezményre jogosult természetes személyek. Ezáltal válik biztosíthatóvá az erre rendelkezésre álló költségvetési források céljának megfelelő személyes felhasználás, és elkerülhetővé egy szervezet működésének költségcsökkentését megvalósító támogatás, különösen, ha az a tevékenység célzottan más forrásból egyébként is támogatott.

3. A *Nemzeti Fejlesztési Minisztérium* részére küldött megkeresésben a miniszter szakmai álláspontja, egyéb tapasztalatai, észrevételei és javaslatai mellett arról is érdeklődtünk, hogy:

- mi az oka és indoka annak a jogi szabályozásnak, hogy az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt kivételekhez hasonló jellegű, a jogszabályok által is különböző formában elismert módon fontos nevelési, oktatási feladatokat ellátó (például tanodákat működtető) társadalmi szervezetek által vásárolt jegyek, bérletek után nem vehető igénybe szociálpolitikai menetdíj-támogatás;
- mi az indoka annak, hogy egy hátrányos helyzetű gyermek, ha személyre szólóan kér számlát, jogosult a Kedvezményrendeletben biztosított kedvezmény igénybevételére, ha pedig adott társadalmi szervezet szervez utazást – az erre a célra felhasználható állami vagy Európai Uniósi támogatás finanszírozásával – ugyanazon igényjogosult gyermek részére, akkor nem veheti igénybe, mivel a szervezet nevére csupán teljes áron vásárolt menetjegyről állítható ki számla;
- érdeklődtünk az esetlegesen érkezett hasonló jellegű panaszokról, a megoldási javaslatáról és a módosítás lehetőségéről is.

A nemzeti fejlesztési miniszter a választ a Nemzetgazdasági Minisztérium egyetértésével készítette el. Tájékoztattott arról, hogy mely jogszabályok szabályozták az államilag szociálpolitikai megfontolásból előírt kedvezményes és díjmentes utazások miatti szolgáltatói bevételkiesés ellentételezését 2012. július 1. előtt és azt követően.

Így 2012. július 1-jéig a fogyasztói árkiegészítésről szóló 2003. évi LXXXVII. törvény (Fát.) és a belföldi menetrend szerinti személyszállítás ingyenes utazásai után járó fogyasztói árkiegészítés megállapításáról szóló 31/2007. (III. 13.) GKM rendelet, 2012. július 2-től pedig az Szsztv. és az Szm. tartalmazza a tárgykörre vonatkozó rendelkezéseket.

Megírta, hogy az Szsztv. megalkotásának célja az volt, hogy a személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozó, korábban külön jogszabályokban szabályozott állami normarendszer egységes elvek mentén, egységes jogszabályba foglalva, konzisztens és kiszámítható jogszabályi környezetet biztosítson a személyszállítási szolgáltatásokban érintett szereplők számára.

Ezt figyelembe véve került az Szsztv.-be a menetrend szerinti közforgalmú személyszállítási szolgáltatások igénybevételekor államilag biztosított utazási kedvezmények miatt keletkező szolgáltatói bevételkiesés ellentételezésének szabályozása. Az ellentételezés elnevezése a Fát.-ban fogyasztói árkiegészítés volt, az Szsztv.-ben pedig szociálpolitikai menetdíj-támogatás.

A Fát.-ban található, az ellentételezés igénybevételére vonatkozó kivételek változatlan tartalommal bekerültek az Szsztv.-be, a kapcsolódó rendelkezések pontosítására pedig az oktatási intézményrendszer szabályozásának változásával – a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, majd a tankerületi központok létrehozásával – került sor.

Jelezte azt is, hogy az Szsztv. rendelkezéseit a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának egyetértése mellett véglegesítették.

A korábbi és a jelenlegi szabályozás értelmében az ellentételezés nem vehető igénybe a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által vásárolt jegyek, bérletek után, a nevelési-oktatási intézmények által saját tanulóik részére történő vásárlása kivételével.

Az említett intézmények közfeladat-ellátással összefüggő, kedvezményes utazásaikról kérnek számlát a közlekedési szolgáltatóktól, amelyek ezt követően igényelhetnek szociálpolitikai menetdíj-kedvezményt.

Az intézmény fogalma magába foglalja a gyermekotthont, a lakásotthont és a nevelőszülői hálózatot is, a szabályozás pedig vonatkozik a gyermekekre, a fiatal felnőttekre, továbbá gyermekvédelmi szakellátásban részesülő, fogyatékossgal élő gyermekekre és fiatal felnőttekre is. A tárca a szabályozásváltozáskor tájékoztatta erről a közlekedési szolgáltatókat.

Álláspontja szerint az egyéb jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek esetében a közlekedési szolgáltatók a számlaadáskor nem tudnák ellenőrizni, hogy a kedvezményes jegy- vagy bérletvásárlás közfeladat-ellátáshoz kötődik-e, így a gyakorlatban nem lenne biztosítható a célhoz kötött, jogosult igénybevétel ellenőrizhetősége. Erre figyelemmel az Sztv. 33. § (4) bekezdés c) pontja szerinti kivételek körét nem tervezi bővíteni.

A gyermekek – mint természetes személyek – a belföldi személyszállítási közszolgáltatások igénybevétele során közszolgáltatási utazási kedvezményekre jogosultak, amelyeket a jogosultsági feltételek igazolása mellett szociális helyzetüktől függetlenül igénybe vehetnek.

Amennyiben a nevelési-oktatási és gyermekvédelmi szakellátási feladatot ellátó intézmények fizetik meg a közfeladat-ellátással kapcsolatban a gyermekek utazási költségeit, akkor a vásárlásról az intézményeknek, mint jogi személyeknek, gazdálkodóknak rendelkezniük kell a nevükre kiállított bizonylattal a számviteli és adózási szabályoknak való megfelelés érdekében. (Az állami gondozottakat ellátó gyermekotthonok esetében a jegyeket és a bérleteket csak az intézmény tudja az ellátottak részére megvásárolni, mert önálló jövedelemmel rendelkező szülő, gondviselő, azaz természetes személy nincs mellettük, hanem az állam, azaz a gyermekotthon gondoskodik róluk.) A közfeladat-ellátásra és annak jellegére tekintettel a jogalkotó indokoltnak tartotta, hogy a felsorolt intézmények a jegyeket, illetve a bérleteket kedvezményes áron válthassák meg, amit jogszabályi szinten az Sztv. biztosít.

Azoknak a szervezeteknek (jogi személyeknek) a nevére, amelyek a gyermekek, diákok számára nem nevelési, oktatási, gyermekvédelmi közfeladat-ellátással kapcsolatban szerveznek és fizetnek meg utazásokat, a jogalkotó nem tartotta indokoltnak biztosítani számviteli bizonylat kibocsátását a gyermekek, diákok által igénybe vehető kedvezményes árú jegyek, illetve a bérletek vásárlása után akkor sem, ha e szervezetek közhasznú feladatot látnak el.

A miniszter álláspontja szerint a közlekedési szolgáltatók és az adóhatóság számára a nevelést, oktatást biztosító nevelési-oktatási és gyermekvédelmi feladatot ellátó intézmények esetében a közfeladat-ellátás könnyen ellenőrizhető, míg az utóbbi esetben a közhasznú feladatellátás nem, ezért úgy véli, hogy az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt kivételeknek a társadalmi szervezetekre való kiterjesztése a visszaélések lehetőségét teremtene meg.

A fent leírtakra tekintettel nem javasolja a vonatkozó szabályozás megváltoztatását abból a célból, hogy a közhasznú szervezetek és a tanoda programokkal foglalkozó társadalmi szervezetek nevére a kedvezményes jegyek és bérletek vásárlásáról számviteli bizonylat kerüljön kiállításra, emellett a jogszabályi rendelkezések módosítását sem kezdeményezi. Jelezte azt is, hogy hasonló jellegű panasz a korábbiakban nem érkezett hozzá.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának és biztoshelyetteseinek feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv 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 a) pontja alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A MÁV-START Zrt., valamint VOLÁN Egyesüléshez tartozó közlekedésszolgáltatók közforgalmú személyszállítást végeznek, ezért közszolgáltatást ellátó szervezeteknek minősülnek.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosának 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 megállapítása vagy annak a jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. tehát feljogosítja az alapvető jogok biztosát, valamint helyetteseit egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül. Az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének d) pontja szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában. Az Ajbt. 41. § (5) azt is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre átruházhatja.

Tekintettel arra, hogy a kifogásolt probléma – ahogyan már jeleztük – közvetett módon kapcsolódik a nemzetiségek jogaihoz, illetve a nemzetiséghez való tartozás miatti diszkriminációhoz, ezért a jelentést az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese közösen készítette el.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa, biztoshelyettesei egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztatnak fel, autonóm, objektív és neutrális módon járnak el.

Ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói 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 létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

1. A jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé 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 [Vö.: 3098/2016. (V. 24.) AB határozatban is hivatkozott 9/1992.(I.30.) AB határozat].

A jogbiztonság követelménye azonban nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, vagyis ezen alapulvnek a szabályozás szintjén és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is érvényesülnie kell.

2. Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve

Alaptörvény XV. cikke (2) bekezdése szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az Alkotmánybíróság szerint a megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Bár az Alaptörvény szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre [Vö.: 3086/2013. (III. 27.) AB határozatban megerősített 9/1990. (IV.25.) AB határozat].

III. Az ügy érdeme tekintetében

3.1. Az utazási kedvezményre való jogosultság és az ezzel kapcsolatos számlakiállítás jogszabályi háttere, a panaszügyben jelzett gyakorlat következményei

Elsőként azokat az utazási kedvezménnyel kapcsolatos jogszabályokat szükséges áttekintenünk, amelyeket a panaszügy kivizsgálása során figyelembe vettünk, elemeztünk.

Az Szsztv. rendelkezik arról, hogy *az utazási kedvezmények ellentételezésére szociálpolitikai menetdíj-támogatás vehető igénybe.* Az 1. § 33. pontja határozza meg a szociálpolitikai menetdíj-támogatás fogalmát, eszerint ennek minősül a személyszállítási közszolgáltatások keretében megvalósuló utazásokhoz az állam által jogszabályban biztosított utazási kedvezmények ellentételezéséhez nyújtott támogatás.

A személyszállítási közszolgáltatási utazási kedvezmények ellentételezésére tehát szociálpolitikai menetdíj-támogatás vehető igénybe, amelyet *a közlekedési szolgáltató jogosult igényelni,* a törvényben meghatározott feltételek szerint, személyszállítási közszolgáltatási tevékenység közszolgáltatási szerződés alapján történő nyújtása esetén. Az Szsztv. 33. § (4) bekezdése határozza meg azokat az eseteket, amikor nincs lehetőség szociálpolitikai menetdíj-támogatás igénylésére. Eszerint *nem vehető igénybe szociálpolitikai menetdíj-támogatás:*

a) azon utazási kedvezmények után, amelynek pénzügyi fedezetére jogszabály más forrást határoz meg,

b) azon utazási kedvezmények után, amelyet a támogatás alanya üzletpolitikai céllal nyújt, vagy

c) a nevelési-oktatási vagy gyermekvédelmi szakellátási feladatot ellátó intézménnyel jogviszonyban álló *gyermek, tanuló, ellátott részére – a tankerületi központ által fenntartott intézmény esetében a tankerület, egyéb esetben az intézmény vagy annak fenntartója által történő vásárlások kivételével – a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által vásárolt jegyek, bérletek után.*

Az Szsztv. 30. § (2) bekezdése meghatározza a finanszírozási rendszer kialakításával szemben támasztott követelményeket.

Ennek értelmében „az ellátásért felelős a közszolgáltatások kötelezettség nyújtásával összefüggő ellentételezése során *a közszolgáltatások ellátásának gazdasági ellenőrizhetősége érdekében – az érintett közlekedési szolgáltató működőképességének fenntartására vonatkozó megalapozott érdekek figyelembevételével – olyan finanszírozási rendszert köteles kialakítani, amely biztosítja a szolgáltatás nyújtásához igénybe vett közlekedési infrastruktúra költségei, a közlekedési szolgáltató bevétellel nem fedezett indokolt költségei, továbbá a személyszállítási közszolgáltatások keretében megvalósuló utazások során az állam által, jogszabályban biztosított utazási kedvezmények ellentételezéséhez nyújtott támogatások egyértelmű elkülönülését*”.

Az Szsztv. 31. § (3) bekezdése kimondja, hogy a személyszállítási közszolgáltatási utazási kedvezmények mértékét, a jogosultak körét és a kedvezmények igénybevételének feltételeit, valamint a kedvezmények ellentételezését szolgáló szociálpolitikai menetdíj-támogatás mértékét és az igénylés rendjét a Kormány rendeletben állapítja meg. A Kedvezményrendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményeket határozza meg, az Szt. pedig a szociálpolitikai menetdíj-támogatás megállapításának és igénybevételének szabályairól szól.

A Kedvezményrendelet 1. § (3) bekezdése rögzíti, hogy az utazási kedvezmények igénybevételére kizárólag *természetes személyek* jogosultak. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése azt is kimondja, hogy az 1. mellékletben meghatározott *közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmény kizárólag* Magyarország területén, belföldi forgalomban vehető igénybe.

A Kedvezményrendelet meghatározza, hogy a természetes személyeket milyen jogcímen illetik meg a kedvezmények, így – egyebek mellett – életkor, tanulói és hallgatói jogviszony, valamint meghatározott feltételek esetén, utaslétszám alapján is. A Kedvezményrendelet 1. melléklete pontosan rögzíti, hogy 50%-os mértékű kedvezményre jogosult – a 2. § b) pontja értelmében, az életkora alapján – a gyermek 6 éves korától 14. életéve betöltéséig.

A Kedvezményrendelet 3. § (1) bekezdés b) és ba) 1. pontjai értelmében óvodai, tanulói, hallgatói jogviszonya alapján, ha az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szerinti diákigazolvánnyal vagy az ott meghatározott igazolással rendelkezik, az oktatási intézmények nappali rendszerű iskolai oktatás, nappali oktatás munkarendje és esti oktatás munkarendje szerint folyó oktatásában részt vevő tanulója 18 éves korig, vagy a középiskolai tanulói jogviszonyt igazoló diákigazolvány érvényességének lejártáig bármely viszonylatban korlátlan számú – az 1. mellékletben meghatározott mértékű – kedvezményes menetjegyre jogosult. Mindemelllett a 9. § (1) bekezdés b) pontja szerint utaslétszám alapján utazási kedvezmény igénybevételére jogosult a 10 éven aluli gyermekek – legalább 6 gyermekből álló – csoportja együttes utazása esetén a velük utazó 2 kísérő a csoportos utazást szervező előzetes megrendelése alapján, 10-nél több gyermek együttes utazása esetén 10 gyermekenként további 2 kísérő.

A Kedvezményrendelet szerint tehát a 6-14 éves kor közötti gyermekek két különböző jogcímen is jogosultak lehetnek utazási kedvezményre, ugyanakkor a rendelet 1. § (5) bekezdése azt is rögzíti, hogy az utazási kedvezmény csak egy jogcímen vehető igénybe.

Az Szt. határozza meg a szociálpolitikai menetdíj-támogatás igénybevételének és menetének szabályait.

Az Szr. 1. § (1) bekezdése szerint „a közlekedési szolgáltató szociálpolitikai menetdíj-támogatásként az általa a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 33. § (6) bekezdése szerint vezetett nyilvántartás alapján az országos, regionális és elővárosi személyszállítási közszolgáltatás, a helyi személyszállítási közszolgáltatás, valamint a komp- és révközlekedésben nyújtott személyszállítási közszolgáltatás keretében nyújtott, jogszabály alapján kedvezményes és díjmentes személyszállítási tevékenységhez kapcsolódóan az 1. melléklet szerinti támogatást vehet igénybe”. Az Szr. 1. melléklete határozza meg tehát a személyszállítási közszolgáltatás keretében nyújtott kedvezményes és díjmentes személyszállítási tevékenységhez kapcsolódóan igénybe vehető szociálpolitikai menetdíj-támogatás mértékét.

Fontos hangsúlyozni az Szr. 2. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakat is, amelyek értelmében a közlekedési szolgáltató a támogatás megállapítására, bevallására és elszámolására alkalmas nyilvántartást köteles vezetni. A támogatást a közlekedési szolgáltató havi rendszerességgel önmaga állapítja meg.

A panaszygyben jelzett alapítvány részére a jelenleg hatályos jogszabályok alapján nem lehetett számlát adni a gyermekek kedvezményesen vásárolt jegyeiről. A MÁV, ha kiállította volna a számlát az alapítvány nevére a tanulók részére vásárolt kedvezményes menetjegyekről, akkor az Szsztv. fentiekben ismertetett 33. § (4) bekezdése alapján nem lehetne jogosult a szociálpolitikai menetdíj-támogatás igénybevitelére.

Bár az alapítvány az Szsztv. 33. § (4) bekezdésének c) pontjában meghatározott kivételekhez hasonlóan nevelési-oktatási feladatai ellátása során szerette volna a gyermekek részére az utazási kedvezményt igénybe venni, jogi személyként azonban erre nem volt módja.

A nevelési-oktatási intézménynek nem minősülő szervezet közfeladatának teljesítése során hasonló céllal utaztatta a gyermekeket, mint egy iskola, a számlához azonban csak a természetes személyeknek járó kedvezmény nélkül, tulajdonképpen a kedvezményes menetdíj kétszerezését kifejezetten juthatott volna hozzá. Az pedig, hogy a kedvezményes jegyek vásárlásával összefüggésben kiállított számviteli bizonylat elszámolható-e, vagy kizárólag számla ellenében történhet a támogatás folyósítása, kifejezetten a pályázati kiírástól függ.

3.2. Nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladatokat ellátó társadalmi szervezetek közhasznú tevékenységére vonatkozó jogszabályi háttér

Tekintettel arra, hogy az ügy társadalmi szervezeteket érint, szükségesnek tartjuk az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Civiltv.) néhány rendelkezését is áttekinteni.

A törvény 2. § 20. pontja meghatározza a közhasznú tevékenység fogalmát, ennek minősül minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.

A Civiltv. 32. § (3) bekezdése szerint „a közhasznú tevékenységet végző szervezet hozzájárul a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez, amennyiben az előző évről szóló közhasznúsági melléklet célcsoportra vonatkozó adatai alapján a szervezet szolgáltatásai a szervezet testületi tagjain, munkavállalóin, önkéntesein kívül más személyek számára is hozzáférhetőek”.

Összességében megállapítható, hogy a közhasznú tevékenység fogalmába a közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgáló tevékenységek tartoznak, a közhasznúvá minősítés egyik feltétele pedig a Civiltv. 34. § (1) bekezdése szerint az, hogy a létesítő okiratban meg kell jelölni azt a közfeladatot, amelynek megvalósítására a létrehozandó szervezet tevékenysége irányul. Ezáltal válik biztosíthatóvá a létrehozott szervezet tevékenységének célhoz kötöttsége.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 3/A. §-a rendelkezik a közfeladat meghatározásáról. Ennek értelmében „közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. A közfeladatok ellátása költségvetési szervek alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet e törvényben meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg.

A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet. A közfeladatot meghatározó jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról”.

Az Áht. indoklása szerint a törvény célja a közfeladatok maradéktalan ellátása érdekében az államháztartás átlátható működési feltételeinek biztosítása. Emellett rögzíti, hogy a közfeladatok ellátása elsősorban költségvetési szervek alapításával és működtetésével valósul meg, ugyanakkor azok ellátásában, jogszabályban meghatározott feltételekkel államháztartáson kívüli szervezetek (például non profit gazdasági társaságok, civil szervezetek) is közreműködhetnek. Ez esetben a közfeladat ellátásának finanszírozása az ellátott feladattal arányos pénzügyi fedezet részben vagy egészben történő biztosításával történik.

A panaszügyben érintett alapítvány halmozottan hátrányos helyzetű, elsődlegesen roma gyermekek tanulási nehézségeinek és egyéb hátrányainak csökkentésével foglalkozik, amelyhez kapcsolódóan Tanoda programot működtet. A tanoda-módszer Magyarországon két évtizede hatékonyan működő esélyteremtő kezdeményezés.

2019. január 1-jétől a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) módosításával, kiegészítésével a tanodákat beillesztik a gyermekvédelmi rendszerbe, annak fogalma a Gyvt. VI/A. fejezetében, a Gyermekek esélynövelő szolgáltatásai között van szabályozva.

A Gyvt. 38/B. § (1) bekezdése a következőképpen határozza meg a tanodák lényegi tartalmát:

„A tanoda olyan, elsősorban rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, vagy hátrányos helyzetű vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek és kivételesen fiatal felnőttek számára nyújtott, önkéntesen igénybe vehető társadalmi felzárkózást segítő, a személyiségfejlődés egészét szem előtt tartó, prevenciószolgáltatás, amely az Nktv. szerinti kötelező tanórai és egyéb foglalkozásokon való részvétel idején kívül, valamint a tanítási szünetekben segíti elő a szociokulturális hátrányok kompenzálását, a tanulmányok folytatását, a társadalomba való sikeres beilleszkedést, az életpálya-tervezést és a szabadidő hasznos eltöltését.

A tanoda a szolgáltatásait a helyi sajátosságokra és a gyermekek egyéni szükségleteire építve, a szülők bevonásával, a gyermek nevelési-oktatási intézményével, a család- és gyermekjóléti szolgálattal, a család- és gyermekjóléti központtal, a helyben elérhető egyéb, az érintett korosztály számára szolgáltatást nyújtó intézménnyel, valamint szükség esetén a gyermekvédelmi jelzőrendszer egyéb tagjával együttműködve nyújtja. A szolgáltatásnyújtás helyszínén kizárólag tanoda ellátás biztosítható.”

A Gyvt. jelzett módosításának indokolása szerint a tanodák a köznevelés rendszerén kívül, alulról jövő kezdeményezésként jöttek létre, megszólítva a hátrányos helyzetű tanulókat és családjukat. Tevékenységükkel hozzájárulnak a tanulók életlehetőségeinek javításához, társadalomba való sikeres beilleszkedésükhöz és így a társadalom versenyképességének javításához. A tanoda a helyi sajátosságokra, a gyermekek, fiatalok önkéntes részvételére és egyéni szükségleteire építő, innovatív szemléletű hátránykompenzáló kezdeményezés, amely a tanoda fenntartója által autonóm módon használt közösségi színteret működtet. A tanoda olyan, a személyiségfejlődés egészét szem előtt tartó komplex szolgáltatást nyújt, amelyet a köznevelési rendszerben kevésbé sikeres, a társadalmi perifériára szoruló gyermekek és fiatalok korlátozottan vagy egyáltalán nem érhetnek el.

Az érintett alapítvány tehát olyan közfeladatot lát el, amely a társadalmi, gazdasági hátránnyal küzdő, köztük nagy számban roma gyermekek oktatási integrációját, esélyteremtését elősegítő támogatását szolgálja.

3.3. A közfeladatokat ellátó társadalmi szervezetek közhasznú tevékenységének ellenőrzése

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium álláspontja szerint a közlekedési szolgáltatók és az adóhatóság számára a nevelési-oktatási és gyermekvédelmi feladatot ellátó intézmények esetében a közfeladat-ellátás könnyen ellenőrizhető, míg a társadalmi szervezetek közhasznú feladatellátása nem, ezért úgy vélik, hogy az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt kivételeknek még a nevelési-oktatási közfeladatokat ellátó társadalmi szervezetekre való kiterjesztése sem indokolt a visszaélések elkerülése érdekében.

A szociálpolitikai menetidj-támogatás igénybe vételére vonatkozó kivételek bővítése érdekében fontosnak tartottuk megvizsgálni, hogy a jelenlegi jogi szabályozás alapján miként ellenőrizhető a közhasznú szervezetek tevékenysége.

A közhasznú szervezet célhoz kötöttségének ellenőrzése vonatkozásában fontos, hogy az Alaptörvény rendelkezik a költségvetési bevételek célszerű felhasználásáról, valamint az átlátható gazdálkodás követelményéről.

Az Alaptörvény 39. cikke értelmében a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával.

A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

A Civiltv. általános indokolása szerint az átláthatóság és a könnyebb alkalmazhatóság érdekében, a törvény egységes szerkezetbe foglalva tartalmazza a civil szervezetek gazdasági életének, könyvvezetésének és beszámolásának szabályait is. Mindemellett, a közhasznú szervezetek nyilvános és ellenőrzött működési garanciáinak megteremtése érdekében e szervezeteknek a közhiteles nyilvántartást vezető szervnél letétbe kell helyezniük közhasznúsági mellékletüket és számviteli beszámolójukat.

A közhasznú jogállás megőrzése szempontjából elengedhetetlen, hogy a szervezet által letétbe helyezett melléklet és beszámoló adatai megfeleljenek a törvényben előírt feltételeknek. Amennyiben az említett feltételek nem teljesülnek, úgy a közhiteles nyilvántartást vezető szerv a közhasznú jogállást hivatalból, azonnali hatállyal megszünteti.

A közhasznú szervezetek szabályos működésének ellenőrizhetőségét teremti meg a nyilvánosság kritériumának erősítése. E nyilvános, átlátható, ellenőrizhető működés tovább növeli a civil szervezetekbe vetett bizalmat, munkájuk társadalmi hasznosságába vetett hitet.

A civil szervezet a működéséről, vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről az üzleti év könyveinek lezárását követően az üzleti év utolsó napjával, illetve a megszűnés napjával, mint mérleg-fordulónappal a jogszabályban meghatározottak szerint köteles beszámolót készíteni. A Civiltv. 29. § (2) bekezdése felsorolja a beszámoló tartalmi elemeit, így fel kell tüntetni benne a mérleget (egyszerűsített mérleget), az eredménykimutatást (eredménylevezetést), valamint kettős könyvvitel esetében a kiegészítő mellékletet. Mindemellett, a civil szervezet köteles a beszámolójával egyidejűleg közhasznúsági mellékletet is készíteni.

A Civiltv. 29. § (5)-(6) bekezdései szerint pedig, amennyiben kettős könyvvitelt vezető közhasznú szervezetről van szó, a kiegészítő mellékletében be kell mutatni a szervezet által az üzleti évben végzett főbb tevékenységeket és programokat. A közhasznúsági mellékletben be kell mutatni a szervezet által végzett közhasznú tevékenységeket, ezen tevékenységek fő célcsoportjait és eredményeit, valamint a közhasznú jogállás megállapításához szükséges 32. § szerinti adatokat, mutatókat. A közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgáló civil szervezet a beszámolóban és a közhasznúsági mellékletben is köteles tehát tájékoztatást nyújtani az általa végzett tevékenységről, vagyis arról, hogy az esetlegesen felvett támogatást a létesítő okiratában szereplő közfeladat megvalósításához vette igénybe.

A Civiltv. mindemellett előírja azt is, hogy a civil szervezet köteles a jóváhagyásra jogosult testület elfogadott beszámolóját és közhasznúsági mellékletét letétbe helyezni és közzétenni. A letétbe helyezett beszámolót, valamint közhasznúsági mellékletet a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló törvényben meghatározott módon kell közzétenni, valamint adatainak lekérdezését a Civil Információs Portál számára lehetővé kell tenni.

A Civiltv. 30 §-a szerint, amennyiben a civil szervezet saját honlappal rendelkezik, a közzétételi kötelezettség kiterjed a beszámoló, valamint közhasznúsági melléklet saját honlapon történő elhelyezésére is. A civil szervezet a saját honlapon közzétett adatok folyamatos megtekinthetőségét legalább a közzétételt követő második üzleti évre vonatkozó adatok közzétételéig biztosítja.

A fentiek alapján tehát az állapítható meg, hogy az átláthatóságnak is megfelelő gazdálkodási szabályok betartásával és azok következetes ellenőrzésével közhasznú tevékenységet ellátó társadalmi szervezetek esetében is biztosítható a visszaélések elkerülése.

A közlekedési szolgáltatóknak egyébként valóban nem feladatuk, hogy számlaadáskor ellenőrizzék a kedvezményes jegy- vagy bérletvásárlás közfeladat-ellátáshoz kötődését. Erre azonban nincs is szükség a jogi szabályozás megfelelő módosítása esetén.

Célszerű lenne olyan jogszabály-módosítást kezdeményezni, amely biztosítja, hogy a közlekedési szolgáltatók és az adóhatóság a nevelési-oktatási és gyermekvédelmi feladatot ellátó intézményekhez hasonló biztonsággal ellenőrizhessék a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi tevékenységet végző társadalmi szervezetek közfeladat-ellátását, illetve az utazási kedvezmény igénybevételét.

Ilyen garanciát jelenthetne például a társadalmi szervezet részére a ténylegesen folytatott nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladata ellátásáról kiállított hivatalos igazolás, amelyet a menetjegyek vásárlása előtt közvetlenül bemutatathatna a közlekedési szolgáltatónak. Emellett kötelezni lehetne a társadalmi szervezeteket is, hogy az utazási kedvezmények felhasználásáról – elkülönített, részletes, szükség szerint a kedvezményezett természetes személyek adatait tartalmazó, de az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek (Infotv.) is megfelelő módon – vezessenek nyilvántartást. Az Szr. 2. § (1) bekezdése alapján jelenleg a közlekedési szolgáltatónak is kötelessége a támogatás megállapítására, bevallására és elszámolására alkalmas nyilvántartás vezetése.

3.4. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését célzó kivételek bővítésének lehetősége

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az általános jogegyenlőségi szabály mellett azt rögzíti, hogy az alapvető jogokat mindenki számára megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

A megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt biztosítja az Alaptörvény XV. cikkének (4) bekezdésében foglalt rendelkezés, mely szerint Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az Alaptörvény XV. cikkére figyelemmel rögzíti az Ebktv. 11. §-a az előnyben részesítést, mely szerint nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul, ha az törvényen vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeleten, illetve kollektív szerződésen alapul, és határozott időre vagy határozott feltétel bekövetkeztéig szól. A fentiekben foglalt rendelkezés nem sérthet alapvető jogot, nem biztosíthat feltétlen előnyt, és nem zárhatja ki az egyéni szempontok mérlegelését.

Az Alaptörvény XV. cikkének (5) bekezdése nevesít néhány különleges gondoskodásra szoruló és speciális védelmet igénylő csoportot. Magyarország külön intézkedésekkel védi többek között a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élő személyeket.

A fentiek alapján sajátos, az esélyegyenlőség megteremtését elősegítő támogatásnak tekinthető a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezmények köre is. Ez a támogatási forma egy *ex gratia* juttatás, amelyet a jogalkotó életkor, szociális vagy egyéb társadalmi hátrány okán rászoruló személyek részére – általános, illetve meghatározott célú utazásai elérhetősége vagy megkönnyítése céljából – utazási kedvezményként biztosít. Ilyen kedvezmény például az életkor, a tanulói és hallgatói jogviszony, valamint utaslétszám alapján, illetve a fogyatékkal élő és ellátott személyeknek különböző jogcímenek, eltérő mértékben garantált támogatás.

Mint ahogy a fentiekben már részletesen kifejtettük, a Kedvezményrendelet 1. §-a szerint az utazási kedvezmények igénybevételére jelenleg kizárólag természetes személyek jogosultak. Az Szsztv.-ben határozták meg a menetrend szerinti közforgalmú személyszállítási szolgáltatások igénybevételekor államilag biztosított utazási kedvezmények miatt keletkező szolgáltatói bevételkiesés ellentételezésének formáját, a szociálpolitikai menetdíj-kedvezményt.

Ezt a közlekedési szolgáltató kizárólagosan a természetes személyek után igényelheti, a korábbi és a jelenlegi szabályozás értelmében az ellentételezésre a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által vásárolt jegyek, bérletek után főszabály szerint nem tarthatnak igényt.

Ez alól az Szsztv. 33. § (4) bekezdése azt a kivételt engedélyezi, hogy *a nevelési-oktatási vagy gyermekvédelmi szakellátási feladatot ellátó intézménnyel jogviszonyban álló gyermek, tanuló, ellátott részére a tankerületi központ által fenntartott intézmény esetében a tankerület, egyéb esetben az intézmény vagy annak fenntartója utazási kedvezményt vehet igénybe.* Az említett intézmények tehát a közfeladatuk ellátásával összefüggésben, a tanulóik kedvezményes utazásáról kérhetnek számlát, a közlekedési szolgáltatók pedig jogosulttá válnak az ezeket kompenzáló szociálpolitikai menetdíj-kedvezmény igénylésére is.

A kivételek között azonban nem szerepelnek azok a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladatok ellátó közhasznú társadalmi szervezetek, amelyek a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi intézményekhez hasonlóan a közfeladataik ellátása érdekében szeretnének – például a tanodai programban részt vevő – gyermekek részére kedvezményes árú jegyeket, bérleteket vásárolni.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium álláspontja szerint a közhasznú feladat-ellátás ellenőrizhetetlensége miatt az Szsztv. 33. § (4) bekezdés c) pontjában foglalt kivételeknek a társadalmi szervezetekre való kiterjesztése a visszaélések lehetőségét teremtené meg.

Az ügyben a jogi személyeket, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket érintő kivételek tekintetében szükségesnek tarjuk az egyenlő bánásmód követelményének vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis tilos az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti, olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetés, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek.

Az azonos csoporton, adott szabályozási koncepción belüli eltérő szabályozás akkor nem alkotmányellenes, ha az eltérésnek kellő alkotmányos indoka van [Lásd például: 170/2010. (IX. 23.) AB határozatot]. Az *ex gratia* juttatások esetén a jogalkotó széles mozgástérrel rendelkezik, az alkotmányosság feltétele azonban, hogy *ésszerű oka legyen az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok közötti különbségtételnek, jelen esetben ugyanazt a közfeladatot ellátó jogi személyek közötti megkülönböztetésnek.*

Hangsúlyozni szeretnénk, hogy nem minden közhasznú feladatot ellátó társadalmi szervezet számára kívánjuk megteremtteni a kedvezmény igénybevételének lehetőségét, hanem *kizárólag azok számára, amelyek – a kivételként felsorolt intézményekhez hasonlóan, azokkal összehasonlítható módon – maguk is nevelési-oktatási, illetve gyermekvédelmi közfeladatokat látnak el, és a gyermekeket e feladatuk ellátása során, azszal összefüggésben kívánják utaztatni.*

Megítélésünk szerint az az érvelés, mely szerint az utazási kedvezményeknek a társadalmi szervezetek általi célhoz kötött igénybevétele nem ellenőrizhető megfelelően, nem fogadható el, hiszen a társadalmi szervezetek gazdálkodásának ellenőrzését részletesen szabályozza a Civiltv, és szükség szerint az Szsztv.-ben, illetve a kapcsolódó jogszabályokban meghatározhatók az ellenőrzés speciális rendelkezései, amelyek esetleges tartalmára az előző fejezetben már utaltunk is.

Álláspontunk szerint a szabályozás logikájával – mely szerint a jogi személyek közül a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladatot ellátók számára szükséges utazási kedvezményt biztosítani – összhangban állna az egyenlő bánásmód követelményének is eleget tévő olyan megoldás, amely minden ilyen feladatot ellátó jogi személy részére megkülönböztetés nélkül lehetővé tenné a kedvezmény igénybevételét.

A nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladatokat ellátó társadalmi szervezetek kizárása a kivételek közül indokolatlan megkülönböztetést eredményez, így a jogalkotó mérlegelése nem felel meg az ex gratia juttatásokkal szemben támasztott alkotmányossági mércének, és az Alaptörvény XV. cikkében rögzített egyenlő bánásmód követelményével összefüggő vizsgátságot eredményez.

Intézkedések

A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük az innovációs és technológiai minisztert, hogy fontolja meg – szükség esetén az érintett miniszterek bevonásával – az Szsztv. 33. § és (4) bekezdésének c) pontjában meghatározott kivételek bővítését, illetve a kapcsolódó jogszabályok szükség szerinti módosítását annak érdekében, hogy a nevelési-oktatási, gyermekvédelmi közfeladatokat ellátó közhasznú társadalmi szervezeteknek is lehetősége legyen a Kedvezményrendeletben jelzett utazási kedvezmények jogszerű igénybevételére.

Budapest, 2018. november

Székely László

Szalayné Sándor Erzsébet