

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 10/2015. (V. 4.) AB HATÁROZATA

a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 2014. november 3. napjáig hatályban volt 30. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességéről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 2014. november 3. napjáig hatályban volt 30. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes volt.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 30. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában, tekintettel arra, hogy az szerinte az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében, valamint XVII. cikk (3) és (4) bekezdésében rögzített jogát sérti.
- [2] Az indítványozó gyógypedagógus-logopédus, aki pedagógus munkakörben pedagógiai szakszolgálati intézményben dolgozik. Érvelése szerint erre tekintettel, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) és a Kr. alapján 2013. szeptember 1-jével kikerült a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) besorolása szerinti „F” fizetési osztály hatálya alól, és Pedagógus I. kategóriába került besorolásra, a hozzá tartozó illetmény megállapítása mellett. Indítványában azt sérelmezte, hogy miközben az említett jogszabályok alapján az új típusú pedagógus előmeneteli rendszerben való részvétele ettől az időponttól

kötelező; azaz az Nkt. rendelkezései szerint pedagógusként való alkalmazásának feltételei, jogai és kötelességei, előmenetelének szabályai megegyeznek bármely más köznevelési intézményben (köztük a nevelési-oktatási intézményben) foglalkoztatott pedagógusával, addig a Kr. 30. § (1) bekezdése indokolatlanul, hátrányosan különböztette meg őt velük szemben a pedagógusokat megillető pótszabadság tekintetében. A sérelmezett rendelkezésnek az indítvány benyújtásakor hatályos szövege ugyanis az oktató, nevelő munkát végző közalkalmazottakat a Kjt. 57. § (3) bekezdése alapján megillető évi 25 nap pótszabadság tekintetében csak a nevelési- oktatási intézményben (és nem a köznevelési intézményekben) foglalkoztatott pedagógusokat (és más, meghatározott munkakörben foglalkoztatott közalkalmazottakat) jogosította. Mivel az Nkt. szerinti köznevelési rendszert alkotó köznevelési intézmények [Nkt. 7. § (1) bekezdés a)–j) pontja] közül a Kr. támadott rendelkezése alapján csak a nevelési-oktatási intézményekben [Nkt. 7. § (1) bekezdés a)–h) pontja] foglalkoztatott pedagógusokat illette meg a Kjt. 57. § (3) bekezdésében rögzített évi 25 nap pótszabadság, az indítványozót a Kjt. 56. §-a, valamint 57. § (1) bekezdése szerinti alap- és pótszabadság illette meg. Az indítvány szerint ez esetben a korábbi, Kjt. szerinti besorolása alapján évi 21 nap alap-, és 2 nap pótszabadságot jelentett.

[3] 2. Az indítványozó a Kr. támadott rendelkezésével kapcsolatban az Alaptörvény alábbi rendelkezéseinek sérelmét állította.

[4] 2.1. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme: az indítványozó szerint a törvény előtti egyenlőséghez való joga sérelmét okozta, hogy miközben az új típusú pedagógus életpálya-modell minden egyéb – az illetményrendszer leszámítva a korábbi szabályozáshoz képest jórészt többletkötelezettséget megállapító – eleme rá a nevelési-oktatási intézményekben foglalkoztatott pedagógusokkal egyformán vonatkozik, addig a pihenőidő tekintetében a megváltozott rendszer rá mint pedagógiai szakszolgálatnál dolgozó pedagógusra, náluk jóval kedvezőtlenebb rendelkezéseket tartalmazott. Az indítványozó a többletkötelezettségekkel összefüggésben különösen az előmeneteli rendszert, a minősítő vizsgák letételére vonatkozó kötelezettséget és az illetmények megállapítását emelte ki. Szerinte ellentmondás, és ezen felül negatív diszkriminációt is megvalósít, hogy míg ezek tekintetében – hasonlóan „az iskolai pedagógusokhoz” – kikerült a Kjt. hatálya alól és Pedagógus I. besorolást és illetményt kapott, addig a szabadságok tekintetében nem került ki a Kjt. fizetési fokozathoz igazodó rendszerének hatálya alól.

- [5] 2.2. Az indítványozó szerint a Kr. hatálybalépése következtében lecsökkent mértékű szabadság miatt olyan, számára hátrányos változás állt be a munkafeltételeiben, amely sértette az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében foglalt, egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jogát. Kifejti, hogy az új szabályozás alapján az Nkt. 62. § (13) bekezdése szerint a nevelési-oktatási intézményben tanító pedagógusokhoz hasonlóan kötelező óraszámában, órarend szerinti beosztásban, közvetlenül a gyerekekkel, tanulókkal foglalkozik. Az indítványozó szerint mivel a pedagógiai szakszolgálatban történő feladatellátás lényege, hogy kimondottan a „problémás” – köztük hátrányos helyzetű, beilleszkedési, tanulási, magatartási zavarokkal vagy beszédhibával küzdő – gyermekekkel foglalkozik, ez számára pszichésen fokozottan megterhelő körülményeket jelent. A különleges feladatellátásból adódóan a munkavégzését utazó pedagógusként, változó feladat-ellátási helylyel, az intézeti autót a munkavégzésének helye szerinti járás területén vezetve végzi. A közlekedésben való részvétel, a fokozott koncentráció és felelősségvállalás szintén fokozott stresszhelyzetet jelent számára, a pótszabadsága mértékének csökkenése álláspontja szerint ezért is sértette az Alaptörvény említett rendelkezését.
- [6] 2.3. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés a fenti érvek alapján az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében rögzített, napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz való jogának sérelmét is okozta.
- [7] 3. 2014. július 24-én hatályba lépett a Kjt.-nek az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban Módtv.) 1–3. §-aival történt módosítása, amely az indítványban kifogásolt helyzeten a jövőre nézve úgy kívánt változtatni, hogy a Kjt. 57. § (3) bekezdésének módosításával az évi 25 nap pótszabadság igénybevételére jogosultak között törvényi szinten *expressis verbis* megjelölte a pedagógiai szakszolgálati intézményben pedagógiai szakszolgálati tevékenységet végző közalkalmazottakat is. A törvénymódosítás a 2014. év vonatkozásában úgy rendezte a pótszabadság számításának kérdését, hogy július 1. és december 31. napja közötti időszakra 15 munkanap pótszabadság illeti meg az érintett közalkalmazottakat. A Módtv. azonban nem tartalmazott rendelkezést a 2013. szeptember 1. és 2014. július 1. közötti időszak vonatkozásában. Erre tekintettel, továbbá mivel az esetlegesen alaptörvény-ellenes helyzetet nem a Kjt. korábban hatályos szövege, hanem a Kr. szabályozása idézte elő, továbbá az említett időszak

tekintetében Kjt. módosítása sem tartalmazott változást, az Alkotmánybíróság 2014. július 14-én az alkotmányjogi panaszt befogadta.

- [8] Az Alkotmánybíróság ezzel egyidejűleg megkereste az emberi erőforrások miniszterét annak érdekében, hogy az indítványban foglaltakkal, továbbá – azal összefüggésben – a Kjt. módosításával kapcsolatos álláspontjáról nyilatkozzon. A megkereséssel kapcsolatos állásfoglalást az Alkotmánybíróság 2014. szeptember 30-án kapta kézhez.
- [9] A Módtv.-vel a Kjt. szövegében bekövetkezett változásokat a Kr. szabályozása 2014 novemberében követte. Az indítványban támadott rendelkezés helyébe 2014. november 4. napjától a 268/2014. (XI. 3.) Korm. rendelet 17. § (1) bekezdésével megállapított szöveg lépett. A jelenleg is hatályos rendelkezés külön pontban nevesítetten tartalmazza a pedagógiai szakszolgálati intézményben foglalkoztatott pedagógusokat a nevelő és oktató munkát végzőket megillető pótszabadságra jogosultak körében.

II.

- [10] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
(2) 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.”

„XVII. cikk (3) Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.

(4) Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”

- [11] 2. A Kjt. 57. § (3) bekezdésének 2014. július 24-ét megelőzően (az indítvány benyújtásakor) hatályos szövege:

„57. § (3) A bölcsődékben, a csecsemőotthonokban, az óvodákban, továbbá az alsó-, közép- és felsőfokú oktatás keretében, valamint az egészségügyi ágazatban az oktató, nevelő munkát végző közalkalmazottakat évi huszonöt munkanap pótszabadság illeti meg, amelyből legfeljebb tizenöt munkanapot a munkáltató oktató, nevelő, illetőleg az oktatással, neveléssel összefüggő

munkára igénybe vehet. Az oktatással és neveléssel kapcsolatos munkák körét végrehajtási rendelet állapítja meg.”

[12] 3. A Kjt. 57. § (3) bekezdésének 2014. július 24-től hatályos szövege:

„57. § (3) A bölcsődékben, a nevelési-oktatási és a pedagógiai szakszolgálati intézményekben, a felsőfokú oktatás keretében, valamint az egészségügyi ágazatban a nevelő, nevelő-oktató, oktató munkát, pedagógiai szakszolgálati tevékenységet végző közalkalmazottakat évi huszonöt munkanap pótszabadság illeti meg, amelyből legfeljebb tizenöt munkanapot a munkáltató nevelő, nevelő-oktató, oktató, illetőleg a neveléssel, oktatással, pedagógiai szakszolgálati tevékenységgel összefüggő munkára igénybe vehet. Az oktatással és neveléssel kapcsolatos munkák körét végrehajtási rendelet állapítja meg.”

[13] 4. A Kr. 30. § (1) bekezdésének 2014. november 4-ét megelőzően (az indítvány benyújtásakor) hatályos szövege:

„30. § (1) Nevelési-oktatási intézményben az Nkt. 3. mellékletében felsorolt pedagógus, óvoda- és iskolapszichológus, valamint a pedagógiai asszisztens, szabadidő-szervező, gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő, gyógypedagógiai asszisztens, pszichopedagógus munkakörben foglalkoztatottak jogosultak az nevelő és oktató munkát végzőket megillető pótszabadságra.”

[14] 5. A Kr. 30. § (1) bekezdésének 2014. november 4-től hatályos szövege:

„30. § (1) A nevelő és oktató munkát végzőket megillető pótszabadságra

- a) nevelési-oktatási intézményben az Nkt. 3. mellékletében felsorolt pedagógus,
- b) pedagógiai szakszolgálati intézményben a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló miniszteri rendeletben meghatározott pedagógus, valamint
- c) a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő munkakörök közül a pedagógiai asszisztens, szabadidő-szervező, gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő, gyógypedagógiai asszisztens, pszichopedagógus, gyógytornász munkakörben foglalkoztatottak jogosultak.”

III.

- [15] Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.
- [16] 1. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt általános egyenlőségi szabály sérelmét – bár az indítványban szövegszerűen nem jelölte meg, de az indítvány tartalma szerint egyértelműen megállapíthatóan – az ugyanezen cikk (2) bekezdésében rögzített hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmével összefüggésben látta megvalósítottnak. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság is ebben a keretben vizsgálta az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére alapított alkotmányossági kifogást.
- [17] 1.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette a törvény előtti egyenlőséggel, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatos, az Alaptörvény hatálybalépését követően – azzal összefüggésben is – több ízben megerősített gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a 20/2014. (VII. 3.) AB határozatában e tekintetben kimondta egyebek mellett, hogy „A 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az »alaptörvényi rendelkezések és a 2012. január 1-je előtt hatályban volt Alkotmány rendelkezései változatlan tartalommal fenntartják az egyenlőség [...] – vagy ahogy az Alkotmánybíróság gyakran nevezte: a jogegyenlőség – követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezért az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabállyal kapcsolatos eddigi gyakorlatát – a [...] 22/2012. (V. 11.) AB határozat szerint – [...] irányadónak tekintette« {Indokolás [27]}.” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [245]}.
- [18] Eszerint pedig az általános egyenlőségi szabály lényegi tartalma a következő: „Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie [vö. 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]” {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [243]}.
- [19] A diszkrimináció tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. Ez alapján valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne [vö. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [244]}. Az Alaptörvény XV. cikk

(2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor kiterjeszhető a teljes jogrendszerre, mivel „»[...] az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák. A tilalom ugyanis nem az alapvető jogok egyenlőségét szolgálja, amelyet az I. cikk és az Alaptörvény más rendelkezései különben is biztosítanak, hanem éppen az ott megjelölt (változatlan) tulajdonságok szerinti megkülönböztetést tiltja.« [42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42]]

[20] A megkülönböztetések alkotmányosságának megítélésére alkalmazott teszteket az Alkotmánybíróság már számos korábbi döntésében rögzítette. Összefoglalva: az Alkotmánybíróság más mércét alkalmaz az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségesség/arányosság tesztjét –, s más mércét arra az esetre, ha a diszkrimináció-tilalmat az alapjogokon kívüli egyéb jogok tekintetében vizsgálja. Itt akkor állapít meg az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű indoka, vagyis önkényes {l. különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54]; 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [166]; 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]; 3087/2013. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [37]; 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]; 3/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [56]}.” {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]}.

[21] 1.2. A Kr. indítványban kifogásolt rendelkezése kapcsán az Alkotmánybíróságnak a fent ismertetett gyakorlata alapján tehát azt kellett vizsgálnia, hogy egy olyan szabályozás, amely szerint a pedagógiai szakszolgálatnál foglalkoztatott gyógy-, és egyéb pedagógusokat (a továbbiakban: szakszolgálati pedagógusok) – ellentétben a más típusú köznevelési intézményben foglalkoztatott pedagógusokkal – nem illeti meg a pótszabadság, nem sérti-e önmagában az Alaptörvény XV. cikkében foglalt jogegyenlőség, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvét.

[22] A pótszabadság jogintézménye mint a Kjt. 57. § (3) bekezdése alapján az oktatási és az egészségügyi ágazatban foglalkoztatott, oktató, nevelő munkát végző közalkalmazottakat a pihenőidő tekintetében az alapszabadságon felül megillető többletjogosultság nem tekinthető az Alaptörvényben biztosított alapvető

jognak. Erre tekintettel a szabályozásban megjelenő esetleges differenciálás alkotmányosságának megítélése során nem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági tesztet kell alkalmazni. Mivel a pótszabadság *ex gratia* juttatásnak tekinthető az érintettek tekintetében, az Alkotmánybíróságnak egyrészt azt kellett feltárnia, hogy a felhatalmazó jogszabály alapján milyen alanyi kör tekinthető a juttatás igénybevételére jogosultnak, másrészt pedig, hogy a végrehajtási rendelet ezen (eredeti) jogosulti körön belül tett-e valamilyen megkülönböztetést, azaz jelen esetben zárt-e ki egyeseket annak igénybevételéből, és ha igen, annak volt-e tárgyilagos megítélés szerinti ésszerű indoka. Ennek vizsgálata során az Alkotmánybíróság figyelembe vette azt is, hogy a Kr. hatálybalépését megelőzően a Kjt. érintett rendelkezésének végrehajtására szolgáló jogszabály, a 138/1992. (X. 8.) Korm. rendelet a közalkalmazottakról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a közoktatási intézményekben (a továbbiakban: Kr1.) 10. § (1) bekezdése nem differenciált az egyes intézménytípusok között, hanem általában a „közoktatási intézményben, a rendelet mellékletében felsorolt pedagógusmunkakörökben” foglalkoztatott közalkalmazottakat jogosította a pótszabadság igénybevételére.

- [23] A Kr1. fenti szövegezéséből is kitűnően 2013. szeptember 1. napját – a Kr. hatálybalépését – megelőzően nem a végrehajtási jogszabály, hanem a Kjt. vonatkozó rendelkezése határozta meg azon intézmények körét, amelyekben az oktató, nevelő munka az azt végző közalkalmazottakat feljogosítja az emelt mértékű pótszabadság igénybevételére. A Kjt. 57. § (3) bekezdése a – Módtv. által bevezetett, 2014. július 24-én hatályba lépett változtatásokat megelőzően – az oktatási ágazat tekintetében néhány fajta intézményt külön megnevezett (bölcsődék, csecsemőotthonok, óvodák), egyebekben pedig a „[...] továbbá az alsó-, középső-, és felsőfokú oktatás keretében” fordulatot használta, mint amelyekben a pótszabadság igénybevételére az érintettek jogosultak.
- [24] Az oktatási reform bevezetését megelőzően az oktatási intézmények köre a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) közoktatás rendszeréről, ezen belül a közoktatás intézményeiről is rendelkező IV. fejezete alapján a következő intézménytípusokat foglalta magában: *i*) a közoktatás nevelő, valamint nevelő és oktató intézményei (Kt. 20. §), *ii*) a közoktatás pedagógiai szakszolgálatának intézményei (Kt. 21. §), valamint *iii*) a pedagógiai szakmai-szolgáltató intézmények (Kt. 22. §). Az Nkt. 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett 7. §-a, a „közoktatási” jelzőt „köznevelési”-re módosítva, a rendszer intézményeiként alapvetően továbbra is a fenti intézménytípusokat tartalmazza. A 7. § a)–h) pontjai a nevelési-oktatási intézményeket, *i*) pontja

a pedagógiai szakszolgálati intézményt, j) pontja a pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézményt nevesíti. Az a)–j) pontok együtt alkotják ezen törvényi szabály alapján a köznevelési intézmények körét.

- [25] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az oktatási rendszer Kt., illetve Nkt. szerinti intézménytípusainak összevetése során elsősorban az adott intézménytípusokban folytatott, oktatással összefüggő tevékenységek, azaz az adott feladatellátás tartalmának, ezek esetleges változásának lehet(ne) jelentősége. Az oktatási reform más típusú (pl. a fenntartó személyében, az esetleges intézmény-összevonásokban, a foglalkoztatottak minősítési-, és előmeneteli rendszerében stb. bekövetkezett) változtatásai a pótszabadság igénybevételére való jogosultsággal kapcsolatos panasz megítélése szempontjából másodlagosnak tekinthetők. A gyermekekkel való foglalkozás, az oktatásra irányuló tevékenység alapvető szakmai szabályai – a gyermekek viszonylatában – az egyes intézménytípusokban nem változtak meg gyökeresen, ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint az oktatási reform egyéb irányú változtatásai ellenére a közoktatási és a köznevelési intézményrendszer a jelen ügy szempontjából megfeleltethető egymásnak; ez a helyzet az indítvány benyújtásakor fennállt.
- [26] A Kr., mint végrehajtási jogszabály hatálybalépésével a pótszabadság igénybevételére jogosultak tekintetében a „Nevelési-oktatási intézményben [...]” kitétel okán az érintetteket foglalkoztató intézménytípus tekintetében következett be változás. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a továbbiakban vizsgálnia kellett, hogy a Kjt.-nek az indítvány benyújtásakor hatályos szövege alapján az intézménytípusnak, vagy az egyes oktatási intézményekben az ott foglalkoztatott közalkalmazottak által folytatott tevékenységnek volt-e jelentősége a pótszabadság szempontjából.
- [27] A Kjt. 55. §-ához (a törvényjavaslat elfogadását követően helyesen: 57. §-ához) fűzött miniszteri indokolás szerint „[a] Javaslat megállapítja a közalkalmazottnak járó pótszabadságok körét, jogcímét és mértékét. A közalkalmazottnak pótszabadság jár a közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött idő után, melynek mértéke megegyezik a fizetési fokozat számával. Mindez azt jelenti, hogy a Javaslat a munkajogi szabályozás életkortól függő alapszabadság rendszerétől eltérő, és egyben kedvezőbb (magasabb mértékű) megoldást vezet be. A Javaslat pótszabadságot állapít meg, figyelemmel a beosztással járó fokozottabb munkaterhelésre, a munkáltató és a munkakör jellegére, valamint az egyes munkahelyeken jelentkező, meghatározott egészségi ártalmakra.” Erre tekintettel tartalmazta, illetve tartalmazza jelenleg a Kjt. 57. §-a a fizetési fokozathoz, a magasabb vezetői megbízáshoz, az oktató, nevelő munkához, a tudományos munkatársi munkakörhöz, a sugárzásnak és egyéb egészségi

ártalomnak kitett munkakörben való munkavégzéshez, valamint a gyermekvédelmi szakellátási intézményben, javítóintézetekben történő bizonyos munkakörben történő munkavégzéshez kapcsolódóan a pótszabadságok differenciált rendszerét. A jelen ügy elbírálása érdekében az Alkotmánybíróságnak csak a (3) bekezdés (oktató, nevelő munka) szövegének vizsgálatát kellett lefolytatnia.

- [28] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a külön nevesített bölcsődéken, csecsemőotthonokon, és óvodákon kívül a jogalkotó által alkalmazott „továbbá az alsó-, közép-, és felsőfokú oktatás keretében,” kitétel az intézménytípusok tekintetében nem volt taxatív felsorolásként értelmezhető. A közoktatási/köznevelési rendszer különböző intézménytípusaiban – ezáltal a jelen ügy szempontjából releváns pedagógiai szakszolgálati intézményekben – foglalkoztatott pedagógus közalkalmazottak oktatásra, nevelésre irányuló munkavégzése is egyaránt kapcsolódhat az oktatás idézett, általánosnak tekinthető meghatározása szerinti bármely intézményhez. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényszöveg fenti fordulatának egy intézmény fajtára, a nevelési-oktatási intézményekre történő szűkítése nem indokolt. Ezt az értelmezést támasztja alá az a körülmény is, hogy a Kjt. 57. § (3) bekezdése az oktatás mellett az egészségügyi ágazatot is (tehát itt sem annak egyes intézményeit) megjelöli, mint amelyben az oktató, nevelő munka jogosulttá tesz a pótszabadság igénybevételére. Mindezekre tekintettel nem állapítható meg, hogy az indítvány benyújtásakor hatályban volt törvény valójában a köznevelés rendszerébe tartozó intézménytípusok köréből egyeseket kiemelt volna.
- [29] A törvényi szabály vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pótszabadság intézményét a jogalkotó bizonyos típusú, nevezetesen az oktató, nevelő tevékenységhez, nem pedig intézményhez kötötte. Ez a megoldás a fentiek szerint nem jelentette okszerűen azt, hogy ilyen tevékenységet a közoktatás/köznevelés intézményrendszerén belül kizárólag valamely intézménytípus alkalmazásában lehetett volna végezni. Az Alkotmánybíróságnak ezért a jelen ügy kapcsán azt is meg kellett vizsgálnia, hogy a pedagógiai szakszolgálati intézményekben – adott munkakörökben – szakszolgálati pedagógusként történő munkavégzés a kérdéses időszakban (is) minősülhetett-e a Kjt. szerinti „oktató, nevelő” jellegűnek. Vizsgálnia kellett továbbá, hogy amennyiben a szakszolgálati pedagógusok munkavégzése – legalább részben – hangsúlyosan oktató, nevelő jellegűnek minősül, a tevékenységük rendelkezik-e olyan specifikumokkal, amelyek a pótszabadság tekintetében tett megkülönböztetés tárgyilagossá mérlegelés szerinti ésszerű indokaként szolgálhatott.

- [30] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság – a miniszteri tájékoztatóban foglaltakkal összhangban – megállapította, hogy a szakszolgálati tevékenységek között olyanok is lehetnek, amelyek nem igazodnak az iskolai tanévhez. A diagnosztikai, terápiás, tanácsadói, szakértői bizottsági stb. tevékenységek bár szintén a gyermekekre, tanulókra irányulnak, nem elsősorban nevelési-oktatási feladatokat tartalmaznak, továbbá az ilyen jellegű tevékenységek biztosítására egész évben, így a júniustól szeptemberig tartó iskolai szünet időtartama alatt is szükség lehet. Ugyanakkor a szakszolgálati pedagógusok bizonyos tevékenységeinek nevelő-oktató jellege megállapítható. A szakszolgálatoknál foglalkoztatott gyógy-, és egyéb pedagógusok jellemzően sajátos nevelési igényű gyerekekkel foglalkoznak. Elmondható, hogy az ezzel összefüggő (gyógy-, és egyéb) pedagógiai tevékenységüket a szakszolgálati (gyógypedagógus, és más, speciális szakirányú képzettséget szerzett, pedagógus végzettségű) pedagógusok egyrészt szakszolgálati tevékenység keretében végzik, másrészt azonban vannak olyan (integrált) nevelési-oktatási intézmények, amelyek maguk is alkalmaznak gyógypedagógust, vagy más, speciális szakértelemmel rendelkező pedagógust a gyermekek oktatásával kapcsolatos speciális feladatok helyben történő ellátása érdekében [Nkt. 47. § (9) bekezdés]. Más iskolákba a speciális pedagógiai tevékenységek ellátására adott esetben – miként a panaszban foglaltak alapján az indítványozó esetében is – utazó pedagógusként a szakszolgálati pedagógusok „járnak ki” [Nkt. 47. § (10) bekezdés]. Ezzel összhangban rendelkezik úgy a pedagógiai szakszolgálati intézményekről szóló 15/2013. (II. 3.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Mr.) 2. §-a, hogy a rendelet hatálya a köznevelési intézményekre is kiterjed [Mr. 2. § c) pont]. Az Mr. egyes szakszolgálati tevékenységekkel foglalkozó rendelkezéseinek vizsgálatával megállapítható, hogy azok jelentős részében nem a tanácsadói, szakértői, vagy koordinációs feladatok, hanem a neveléssel, oktatással, gondozással kapcsolatos tevékenységek dominálnak. Ilyenek a korai fejlesztés, oktatás és gondozás (Mr. 4–5. §); a fejlesztő nevelés (Mr. 6. §); a logopédiai ellátás (Mr. 25. §); a konduktív pedagógiai ellátás (Mr. 27. §); a gyógytestnevelés (Mr. 28. §); illetve részben a kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók gondozása (Mr. 30. §) [az egyes szakszolgálati tevékenységek tartalmával, felsorolásával, valamint a rendeletalkotásra adott felhatalmazással kapcsolatban lásd még: Nkt. 18. §].
- [31] Az Alkotmánybíróság a szakszolgálati pedagógusok tevékenységének nevelő-oktató jellegével kapcsolatban áttekintette az Nkt. sajátos nevelési igényű gyermek nevelésére vonatkozó 47. §-ának, illetve a pedagógusok kötelességeit és jogait tartalmazó 62–63. §-ának rendelkezéseit is.

- [32] A 47. § alapján a sajátos nevelési igényű gyermek nevelése vagy az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban; a gyógypedagógiai nevelésben, oktatásban résztvevő nevelési-oktatási intézményben történik [(3) bekezdés]. A törvény a (4) bekezdésben, a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez és oktatásához szükséges feltételek között az *a)–b)* pontban írja elő a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, gyógypedagógiai tanár vagy terapeuta, konduktor, konduktor-tanító, konduktor-óvodapedagógus, konduktor(tanító) vagy konduktor(óvodapedagógus) foglalkoztatását, továbbá a neveléshez és oktatáshoz szükséges egyéb eszközöket (speciális tanterv, tankönyv, speciális gyógyászati és technikai eszköz, valamint egyéb segédlet). A gyógypedagógiai nevelésben, oktatásban résztvevő nevelési-oktatási intézményben a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez, oktatásához szükséges speciális szakképzettséggel rendelkező szakember vagy a (9) bekezdés rendelkezései alapján az intézmény alkalmazásában áll, vagy a (10) bekezdés alapján az utazó gyógypedagógusi hálózat útján biztosítható.
- [33] Az Alkotmánybíróság a vizsgálata során figyelemmel volt arra is, hogy az Nkt. kérdéses időszakban hatályos 62. § (13) bekezdésének első mondata a pedagógiai szakszolgálat intézményében foglalkoztatott pedagógusok számára előírta, hogy a gyermekekkel, tanulókkal való közvetlen foglalkozásra irányuló tevékenységekkel kapcsolatos feladatokat „heti huszonegy órában a neveléssel-oktatással lekötött munkaidőben végzik”. Ugyanezen bekezdés második mondata alapján a szakszolgálati pedagógusok a közvetlen foglalkozásra megállapított időn kívül – munkaköri feladatként – látták el a szakértői véleményhez szükséges vizsgálatok, valamint a közvetlen foglalkozások előkészítésével kapcsolatos feladatokat, a vizsgálatok keretében készített vélemények egyeztetését, a szakértői vélemények elkészítését, biztosították a folyamatos nyitva tartást, továbbá végezték a gyermek, tanuló fejlődéséhez szükséges egyéb, intézményen kívüli tevékenységet, utaztak a gyermekhez, tanulóhoz. Az Nkt. 62. § (13) bekezdését a Módtv. 2014. július 24. napjával akként módosította, hogy a fenti második mondatot a hatályos szöveg már nem tartalmazza. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a vizsgálat szempontjából releváns időszakban megállapítható volt, hogy a törvényi rendelkezés értelmezése alapján a szakszolgálati pedagógusok sokrétű tevékenységének jelentős része nem pusztán lehetőségként tartalmazhatott oktató, nevelő jellegű feladatokat is, de az Nkt. pedagógusok kötelezettségeit tartalmazó 62. §-ának említett rendelkezése a gyermekekkel, tanulókkal való közvetlen foglalkozással kapcsolatban

kötelezően elő is írta számukra munkaidejük releváns részének neveléssel-oktatással történő lekötését. Az Alkotmánybíróság ezen rendelkezéseket összevetette az egyéb – köztük a nevelési-oktatási – intézményekben foglalkoztatott pedagógusok munkaidejének kötelezően nevelésre-oktatásra fordítandó részére vonatkozó szabályokkal [Nkt. 62. § (5)–(12), valamint (14) bekezdései], és megállapította, hogy a vizsgált időszakban a munkaidő törvény alapján kötelezően nevelésre-oktatásra fordítandó időarányos része tekintetében nem volt lényeges mértékű eltérés a szakszolgálati és a nevelési-oktatási intézményekben foglalkoztatott pedagógusok között. Tekintettel arra az említett körülményre, hogy egyes (integrált) nevelési-oktatási intézmények maguk is alkalmaznak gyógypedagógust, vagy más, speciális szakértelemmel rendelkező pedagógust a gyermekek oktatásával kapcsolatos speciális feladatok helyben történő ellátása érdekében, az is megállapítható, hogy bizonyos esetekben nevelési-oktatási intézményben foglalkoztatott – így a Kr. támadott rendelkezése hatálya alá tartozó – pedagógusok a szakszolgálati pedagógusok tevékenységével nagyban megegyező tevékenységet ellátva azért válhattak jogosulttá az emelt mértékű pótszabadságra, mert munkavégzésüket nem pedagógiai szakszolgálati-, hanem egy más típusú intézmény foglalkoztatásában végezték.

- [34] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kr. támadott rendelkezése egymással összehasonlítható helyzetben lévő pedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazottak között az emelt mértékű pótszabadságra való jogosultság tekintetében különbséget tett.
- [35] 1.3. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően meg kellett vizsgálnia, hogy az így megállapított különbségtételnek volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.
- [36] A lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapítható, hogy a szakszolgálati pedagógusok által folytatott tevékenységekkel összefüggésben a munkavégzés nevelő-oktató jellege tekintetében nem mutatkozik olyan lényegi jellegű eltérés a két intézménytípusban foglalkoztatott pedagógusok feladatai között, amely a tárgyban kérdésben eltérő szabályozást indokolna. Ezen túlmenően, a pedagógiai tevékenység speciális vonásai (sajátos nevelési igényű gyermekekkel való foglalkozás, az esetlegesen eltérő módszerek, szakmai követelmények) sem tekinthetőek a különbségtétel ésszerű indokának.
- [37] Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a szakszolgálati pedagógusok tevékenységének a neveléshez-oktatáshoz közvetlenül nem kapcsolódó (szakértői, tanácsadó, koordinációs, stb. jellegű) része, illetve a szakszolgálati intézmények működésének és feladatainak egész évben folyamatosan történő

biztosításának szükségessége sem. Mivel ezen feladatok ellátása nem, vagy nem szükségszerűen kapcsolódik a tanítási évhez, a szakszolgálati intézmények működését az iskolai szünetek alatt is biztosítani kell. Amennyiben az évi 25 nap pótszabadság igénybevételének biztosítása a szakszolgálati pedagógusok számára ezt a folyamatos működést a kérdéses időszakban objektív módon, megállapíthatóan veszélyeztette, az a pótszabadság szempontjából tett különbségtételnek is ésszerű indokálul szolgálhat.

- [38] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy maga a jogalkotó a Módtv. által bevezetett változtatásokkal immár *expressis verbis* megjelöli a szakszolgálati pedagógusokat az emelt mértékű pótszabadságra jogosultak körében. Ebből a körülményből az is következik, hogy a jogalkotó mérlegelése alapján a szakszolgálatok folyamatos működését maga a pótszabadság jogintézménye nem veszélyezteti, ellenkező esetben az új szabályozással kapcsolatban merülhetnének fel más típusú (az érintett tanulók alapvető jogait érintő) alkotmányos aggályok.
- [39] Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy a nevelési-oktatási intézményekben jellemzően és elsődlegesen – az esetlegesen *vis maiornak* tekinthető körülményektől eltekintve – valamennyi, tehát a pedagógusokat megillető alap-, és pótszabadságok igénybevételére egyaránt az iskolai szünetek időtartama alatt kerül sor [Lásd: Kr. 30. § (4) bekezdés]. Ezt a tanítási év, az azzal összefüggő oktatási szünetek speciális szabályai (Nkt. 30. §) – amelyek alapján iskolatípustól függően nyáron legalább 30, illetve 60 napig, továbbá tanítási évenként legalább három alkalommal legkevesebb 6 összefüggő napon át tanítás nem történik –, továbbá a tanári kar létszáma, az ilyenkor szükséges helyettesítés biztosításának esetleges nehézségei tehetik szükségessé. A Módtv.-vel bevezetett változtatásoknak a Kr. szabályain történő átvezetését, 2014. november 4. napját megelőzően a Kr. 30. § (4) bekezdésének a szabadságok kiadásának rendjére vonatkozó szabályai általánosságban a pedagógusok tekintetében tartalmaztak előírást. Ezt követően a szöveg úgy módosult, hogy a nevelési-oktatási intézményeket nevesíti az elsősorban a tanítási szünetekben történő szabadságkiadási kötelezettség tekintetében. Ebből az is következik, hogy a szakszolgálati intézmények tekintetében a szabadságok igénybevételére a naptári év egésze tekintetében lehetőség van. Megállapítható tehát, hogy a folyamatos működés biztosítását az emelt mértékű pótszabadság igénybevétele – a munkáltató oldaláról vizsgálva az annak kiadására irányuló kötelezettség – a jogalkotó szerint sem veszélyezteti. Ez elsősorban munkaszervezéssel kapcsolatos tervezhetőségi kérdés, amely alkotmányossági szempontú mérlegelési kérdéseket nem vet fel.

[40] Az Alkotmánybíróság a szabadságkiadások Kr.-ben szabályozott rendjével kapcsolatban megjegyzi, hogy a 30. § (4) bekezdés 2014. november 4. napját megelőzően hatályban volt szövegének alkotmányossági szempontú vizsgálatát a jelen ügyel összefüggésben nem tartotta szükségesnek amiatt, hogy az valamennyi pedagógusra általában tartalmazott rendelkezést. A szakszolgálati pedagógusok tekintetében a szabadságok elsődlegesen a nyári tanítási szünetben történő kiadási kötelezettsége az ilyen intézmények működése szempontjából az emelt mértékű pótszabadság igénybevételének lehetősége nélkül is vethetett volna fel problémát. Ez azonban egyrészt nem az indítványozó által sérülni vélt alapjogokkal állt volna összefüggésben, másrészt pedig az említett rendelkezés utolsó mondatának „[h]a a szabadság a nyári szünetben nem adható ki [...] a nevelési év többi részében kell kiadni” kitétele az Alkotmánybíróság szerint korábban is lehetővé tette a szakszolgálati intézmények tekintetében, hogy a naptári év többi részében kerüljön sor a szabadságok kiadására. Megfelelő szabadságolási tervek, a munkaszervezési (vezetői) feladatok megfelelő ellátása révén tehát ezen intézmények működésében a fennakadások korábban is megelőzhetőek voltak. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság nem látta okát, hogy a vizsgálatot az említett rendelkezésre kiterjessze.

[41] 1.4. Az Alkotmánybíróság az 1.1–1.3. pontokban (Indokolás [17]–[40]) foglaltak alapján megállapította, hogy a Kjt. 57. § (3) bekezdésében szabályozott oktató, nevelő munka szempontjából az indítványozó mint pedagógiai szakszolgálatnál foglalkoztatott (gyógy)pedagógus, és a Kr. támadott rendelkezésében nevesített nevelési-oktatási intézményben foglalkoztatott pedagógusok egymással összevethető helyzetben lévőknek tekinthetők. A vizsgálat nem tárt fel olyan tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerűnek tekinthető indokot, amely alapján a Kr. rendelkezése által megvalósított különbségtétel, ami szerint a törvényben az oktató, nevelő munkát végzők számára biztosított emelt mértékű pótszabadság igénybevételére a kérdéses időszakban a pedagógusok közül kizárólag a nevelési-oktatási intézményben foglalkoztatottak voltak jogosultak, igazolható lenne.

[42] A támadott rendelkezés a Kr. hatálybalépésétől, 2013. szeptember 1. napjától a Módtv.-vel bevezetett változásoknak a Kr.-en való átvezetéséig, azaz 2014. november 3. napjáig volt hatályban. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét ügyben még alkalmazni kellene. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdése

alapján – az akkor egyébként még hatályban lévő jogszabály ellen – nyújtotta be. Az Abtv. alapján a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkező jogsérelem esetén, amennyiben nem áll rendelkezésre jogorvoslati eljárás, vagy jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó kimerítette, az alkotmányjogi panasz érdemben elbírálható. A jelen ügy kapcsán az Alkotmánybíróság a befogadás során korábban már vizsgálta az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételeket. A jogsérelem az indítványozó esetében a Kr. hatálybalépésével, bírói döntés nélkül következett be. Jogorvoslati eljárás igénybevételére az indítványozónak a Kr. 30. § (1) bekezdésében foglalt szabállyal összefüggésben, érdemben nem volt lehetősége. A támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása a jövőre nézve megnyithatja az indítványozó (és a vele azonos helyzetben lévő más személyek) előtt az igényérvényesítés lehetőségét. Mivel a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 286. § (1) bekezdése alapján a munkajogi igény három év alatt évül el, a jelen ügy kapcsán éppen az Alkotmánybíróság döntése biztosíthatja egyedüliként a pótszabadsággal kapcsolatos igény eredményes érvényesítésének lehetőségét. A korábban kifejtettek szerint a Módtv.-vel bevezetett módosítások csak részben rendezték a változtatások hatálybalépését megelőzően fennállt jogviszonyok tekintetében a pótszabadság kérdését. A törvénymódosítás alapján ugyanis az érintett közalkalmazottak csak a 2014. július 1. napjától december 31. napjáig terjedő időszakra váltak utólag jogosulttá 15 munkanap pótszabadság igénybevételére; a Módtv. a 2013. szeptember 1. napja és 2014. július 1. napja közötti időszak vonatkozásában azonban nem tartalmazott rendelkezést. Az érintett időszakra vonatkozóan az akkor hatályban volt, az érintett pedagógusok vonatkozásában hátrányos megkülönböztetést tartalmazó jogszabályi rendelkezéssel okozott jogsérelem reparálásának lehetőségét az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító döntése megalapozza. Az Abtv. 41. § (3) bekezdésére figyelemmel a konkrét esetben való alkalmazhatóság a jelen ügyben megállapítható, így az eljárás megszüntetésének nincs helye.

[43] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy a Kr. 30. § (1) bekezdésének 2013. szeptember 1. napjától 2014. november 3. napjáig hatályban volt szövege sértette a diszkrimináció tilalmát, ezért alaptörvény-ellenes volt.

[44] 2. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a fentiek szerint a Kr. támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét a XV. cikk sérelme okán megállapí-

totta, az indítványozó egyéb – az Alaptörvény XVII. cikk (3), illetve (4) bekezdésében foglalt alapvető jogainak sérelmére hivatkozó – érvelésének érdemi vizsgálatát nem folytatta le.

[45] 3. Az Alkotmánybíróság jelen határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2015. április 28.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k., *Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,* *Dr. Salamon László s. k.,*
alkotmánybíró alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/403/2014.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 61. számában.

