

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3067/2017. (IV. 4.) AB HATÁROZATA

alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszítő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 8.M.285/2016. számú ügyben nem alkalmazható.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója a magánszemély felperes által (a továbbiakban: felperes) a Pest Megyei Kormányhivatal alperes (a továbbiakban: alperes) ellen közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt indított, és 8.M.285/2016. számon folyamatban lévő per vonatkozásában – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszítő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény (a továbbiakban: Tv.) 3. § (5) bekezdésének az adott ügyben történő alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] 2. Az indítványozó bíró a bírói kezdeményezés közvetlen előzményeként az Alkotmánybíróság 1/2016. (I. 29.) AB határozatára hivatkozott (a továbbiakban: Abh.), melyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tv. 3. § (5) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe (a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába) ütközik, és megsemmisítette azt. Az egyesített indítványok alapján meghozott határozat további jogkövetkezményeként az Abh. arról is rendelkezett, hogy a közzétételét követő napon hatályát veszítő törvényi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárásúlag szolgáló egyedi ügyekben, így a két bírói kezdeményezésben, továbbá az alkotmányjogi panaszban nem alkalmazható. Tekintettel arra, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Az indítványozó bíró az előtte 8.M.285/2016. számon folyamatban lévő ügyben a Tv. 3. § (5) bekezdése alkalmazásának kizárását kezdeményezte.
- [3] 3. A perbeli ügyben az alperesi munkáltató a felperes kormánytisztviselői jogviszonyát a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) 8. § (1) bekezdés *c*) pontja alapján – 2011. október 19-én kelt intézkedésével – felmentéssel megszüntette. A felmentés indokolása szerint átszervezés következtében a felperes munkaköre feleslegessé vált. Ezen intézkedést sérelmezve a felperes 2011. november 15-én terjesztett elő keresetet a felmentés jogellenességének megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása iránt.
- [4] 4. A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.M.1517/2011/16. számú ítéletével a keresetet döntő többségében elutasította, mely döntést a Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság 8.Mf.21.802/2013/4. számú végzésével hatályon kívül helyezte, és az első fokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat meghozatalára utasította.

- [5] A megismételt eljárásban a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.M.245/2014/31. számú ítéletével a keresetet ismételten elutasította. A felperes fellebbezése folytán eljáró Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokú bíróság a 8.Mf.20.476/2015/8. számon meghozott közbenső ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és megállapította, hogy az alperes jogellenesen szüntette meg a felperes kormánytisztviselői jogviszonyát. A közbenső ítélet határozott arról is, hogy a követelés összegére nézve az elsőfokú bíróságnak a tárgyalást folytatnia kell és ebben a körben határozatot kell hoznia.
- [6] Az indítványozó bíró a – közbenső ítélettel megállapított – jogellenesen megszüntetett kormánytisztviselői jogviszony jogkövetkezményei tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztett elő bírói kezdeményezést az Alkotmánybírósághoz.
- [7] 4. Az indítványozó bíró észlelte, hogy az Alkotmánybíróság az Abh.-val megsemmisítette a Tv. 3. § (5) bekezdését, mert az a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközött. Az indítványozó előadta, hogy a Tv. 3. § (5) bekezdése akként rendelkezett, hogy a Kttv. 193. és 194. §-át a folyamatban lévő perekben is alkalmazni kell. A bírói kezdeményezés ismerteti, hogy az előtte a jogellenesség következményeinek megállapítása tárgyában folyamatban lévő perben, a jogellenes felmentésre alapított anyagi igények elbírálásakor olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amelyet az Alkotmánybíróság az Abh.-ban alaptörvény-ellenesnek minősített. Az indítványozó bíró kifejti, hogy az előtte folyamatban lévő perben a Tv. 3. § (5) bekezdésének alkalmazásával a felperes hátrányosabb helyzetbe kerülne a jogviszony megszüntetésekor, illetve a kereset benyújtásakor érvényesíthető jogkövetkezményekhez képest.

II.

- [8] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezése:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

- [9] 2. A Tv.-nek az indítvány által támadott, az alkalmazási tilalommal érintett rendelkezése:

„3. § (5) A Kttv. 193. és 194. §-át a folyamatban lévő perekben is alkalmazni kell.”

III.

- [10] A bírói kezdeményezés megalapozott.

- [11] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Alaptörvényben, illetve az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek, érdemi elbírálásra alkalmas.

- [12] 2. Az Alkotmánybíróság nélkülözhetetlennek tartja felidézni az Abh. – jelen ügy szempontjából – releváns megállapításait és az ügy sarokpontjait. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az Abh. meghozatala során egyesített ügyekben hozott döntést: az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján két bírói kezdeményezést és egy alkotmányjogi panaszt egyesített és bírált el érdemben. Az Abh. megállapította, hogy a Tv. 3. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenes, azt *ex nunc* hatállyal megsemmisítette, és mind a három eljárásban alkalmazási tilalmat rendelt el, azzal, hogy az indokolásban felhívta a figyelmet arra, hogy a sikeres alkotmányjogi panasz orvoslásának további eljárási eszközét a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 360. § a) pontja alapján a Kúriának kell megállapítania.

- [13] Az egyesített ügyek érdemét illetően az Abh. megállapította, hogy „a Tv. 3. § (5) bekezdése hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást valósít meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköző módon azáltal, hogy a folyamatban lévő perekben a munkavállalót megillető átalány-kártérítés megítélhető legnagyobb összegét harminchartról huszonnégy havira csökkentette” ezért azt az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Az alaptörvény-ellenesség megállapítása kapcsán elvi élel mutatott rá az Alkotmánybíróság arra is, „hogy a jogalkotó nem magánfelek közötti peres ügyekbe avatkozott bele, hanem olyan közszolgálati, foglalkoztatási jogviszonyt érintő perekben csökkentette le a megítélhető átalány-kártérítés összegét, ahol szükségszerűen és végeredményében az állam a másik peres fél. Ezáltal nem csupán hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú

szabályozást hozott létre, hanem a saját nézőpontjából kedvezőbb szabályozást teremtett meg folyamatban lévő perekben.” (Abh., Indokolás [61])

- [14] 2.1. Az Abtv. 45. § (1) bekezdése főszabályként rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés, az erről szóló alkotmánybírósági határozat hivatalos lapban való közzétételét követő napon veszti hatályát és e naptól nem alkalmazható. Ettől a főszabálytól azonban az Alkotmánybíróság az Abtv. és a kialakult gyakorlat alapján is eltérhet. Ezen főszabály szerinti, *ex nunc* hatályú megsemmisítéstől való eltérést az Abh. meghozatala során sem az Alaptörvény védelme, sem a jogbiztonság, vagy az eljárás kezdeményezők különösen fontos érdeke nem indokolta, ezt maguk az indítványozók sem kérték.
- [15] Az Abh.-val érintett indítványozók valódi alapjogi védelmét nem a megsemmisítés, hanem az alkalmazási tilalom kimondása eredményezte. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján semmisít meg egyedi ügyben alkalmazott jogszabályt, a megsemmisített jogszabály az Alkotmánybíróság eljárására okot adó ügyben nem alkalmazható. Ezért az Abh. rendelkező része az *ex nunc* hatályú megsemmisítés mellett mindhárom ügyre egyedi alkalmazási tilalmat állapított meg. A Tv. alaptörvény-ellenesnek ítélt 3. § (5) bekezdése a Kttv. 193. és 194. §-ának a folyamatban lévő perekben történő alkalmazását rendelte el. Azonban az Alkotmánybíróságnak az Abh. meghozatala során figyelemmel kellett lennie arra, hogy a Kttv. 193. és 194. §-a egy szabályösszeség, amelynek nem minden eleme valószínűleg meg szűkségszerűen a visszamenőleges hatályú jogalkotáson túlmenően a hátrányos tartalmú visszamenőleges hatályú jogalkotást is. Ez utóbbi indokolta azt, hogy az Abh. nem általános alkalmazási tilalmat rendelt el, hanem az eljárására okot adó ügyekben rendelt el egyedi alkalmazási tilalmat.
- [16] 2.2. Az Abh. meghozatalát követően a Budapest Környéki Törvényszék bírói tanácsa hat, míg a Fővárosi Törvényszék két tanácsa is az előttük folyamatban lévő ügyekben is kezdeményezték az Alkotmánybíróság eljárását annak érdekében, hogy ezekben a peres eljárásokban a Tv. 3. § (5) bekezdésének alkalmazása kizárásra kerüljön. Az Alkotmánybíróság mind a nyolc bírói kezdeményezést érdemben vizsgálta, és – az ügyek egyesítésének mellőzésével – megállapította, hogy ezekben a folyamatban lévő ügyekben sem alkalmazható a Tv. 3. § (5) bekezdése [3131/2016. (VI. 29.) AB határozat; 3132/2016. (VI. 29.) AB határozat; 3133/2016. (VI. 29.) AB határozat; 3134/2016. (VI. 29.) AB határozat; 3135/2016. (VI. 29.) AB határozat; 3136/2016. (VI. 29.) AB határozat; 3267/2016. (XII. 20.) AB határozat; 3268/2016. (XII. 20.) AB határozat]. Ügyről-ügyre vizsgálva állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a jogellenes munkáltatói intézkedések és a keresetlevelek benyújtása a Tv. 3. § (5) bekezdésének hatálybalépése előtt történtek, és döntött arról, hogy ez utóbbi alkalmazásával ezekben az ügyekben is megvalósult volna az alaptörvény-ellenes hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú jogalkotás miatti jogszabály-alkalmazás.
- [17] 3. Ebben a nyolc korábbi döntésében rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján köteles eldönteni, és amennyiben az alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli, köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. A bírói kezdeményezések alapján indult konkrét normakontroll eljárásokban az azonos ténybeli alapú, azonos jog alapján megítélendő ügyekben az Alkotmánybíróság megállapíthatja az általa alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály általános alkalmazási tilalmát. Hangsúlyozta az Alkotmánybíróság azonban azt is, hogy ha nem általános, hanem csak konkrét alkalmazási tilalmat rendel el egy adott ügyben, akkor később – újabb bírói kezdeményezés esetén – is lefolytatja a kizárólag alkalmazási tilalom elrendelése iránti bírói indítvánnyal kapcsolatos eljárást. Az Abtv. 25. §-a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során teszi lehetővé, hogy olyan jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezze, amelynek az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már korábban megállapította. Az újabb alkalmazási tilalmat akkor lehet elrendelni az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján, ha ez a jogbiztonságot és a törvény előtti egyenlőséget, vagyis a hasonló ténybeli alaphoz hasonló jog alapján keletkezett jogviszonyok bíróság előtti elbírálását szolgálja [3131/2016. (VI. 29.) AB határozat, Indokolás [16]]. Az Abh. meghozatala után indult nyolc bírói kezdeményezés során az Alkotmánybíróság mindezek alapján elrendelte a Tv. 3. § (5) bekezdésének alkalmazási tilalmát.
- [18] 4. Jelen bírói kezdeményezés kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy hasonlóan az Abh.-ban elbírált bírói kezdeményezésekhez, a munkáltatói intézkedés (2011. október 19.) és a kereset benyújtása (2011. november 15.) is a Tv. 3. § (5) bekezdése hatálybalépése előtt (2012. március 1.) történt, így a Tv. 3. § (5) bekezdésének

désének alkalmazásával jelen ügyben is megvalósulna a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú jogalkotás miatti jogszabály alkalmazás, mely alaptörvény-ellenes helyzetet eredményezne. Az Abh. alapjául szolgáló bírói kezdeményezésekkel hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok úgy nyerhetnek el hasonló elbírálást a rendes bíróság előtt, ha az Alkotmánybíróság az utóbb benyújtott bírói kezdeményezés alapján is kimondja az alaptörvény-ellenesnek minősített és megsemmisített jogszabály alkalmazásának tilalmát.

- [19] 5. A fentiekre tekintettel az Alaptörvény – B) cikk (1) bekezdése – védelmének érdekében az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (2) bekezdése, illetve (4) bekezdése alapján a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban lévő 8.M.285/2016. számú ügyben a jelen határozat rendelkező része szerinti alkalmazási tilalmat rendelt el.

Budapest, 2017. március 28.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2095/2016.

