

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3378/2019. (XII. 19.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 289. § (1)–(3) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó (dr. Bartucz né Gulyás Enikő Márta) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kitv.) 289. § (1)–(3) bekezdései alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte, mivel azok álláspontja szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét, továbbá a XVII. cikk (4) bekezdésében biztosított – az éves fizetett szabadsághoz való – jogát.
- [2] Az indítvány benyújtására okot adó ügynek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] Az indítványozó az egyik járási hivatal szervezeti egységénél áll alkalmazásban, ahol peres ügyek vitelét látja el. Beadványa tanúsága szerint a 2017. és 2018. évi fizetett szabadságából 54 nap fizetett szabadság 2018. december 31-ig „nem került kiadásra”, mert foglalkoztatója munkaköri feladatainak specialitása miatt a helyettesítését nem tudta biztosítani. A Kitv. indítványozó által támadott rendelkezései szerint viszont a 2018. december 31-én meglévő szabadságot 2018. december 31-ét követően természetben már nem lehet kiadni, azt a munkáltatónak pénzben „meg kell váltania.” A Kitv.-nek ezt – a 2019. január 1-jén hatályba lépett szabályát – az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján fogadta el, kihirdetésére pedig 2018. december 21-én került sor. Az indítványozó beadványában sérelmezi, hogy a támadott rendelkezések nem biztosították számára „átmeneti lehetőséget” azon szabadsága kiadására illetve igénybevételére, amelyekre 2018. december 31-ig jogot szerzett. A szabályok kihirdetése és hatályba lépése közötti csekély időtartam pedig nem biztosította számára sem a jogszabály szövegének a megismerését és áttanulmányozását, sem pedig azt, hogy „még kellő időben” kezdeményezze az 54 nap szabadsága jogszerű kiadását, illetőleg igénybevételét.
- [4] Meglátása szerint azzal, hogy a támadott rendelkezések nem biztosítottak időt arra, hogy „az érintettek a törvény rendelkezéseit megismerjék és felkészüljenek az alkalmazására, illetőleg jogaik érvényesítésére, és felkészüljenek annak alkalmazására”, sérelmet szenvedett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelménye. A sérelmezett jogszabály kifejezetten kizárja a jogérvényesítés lehetőségét azzal, hogy a jogszerűen járó, korábban megszerzett, így szerzett jognak minősülő meglévő szabadság kiadását megtiltja, és annak későbbi megváltására ad lehetőséget. Ezzel – az indítványozó szerint – sérül az Alaptörvény XVII. cikke (4) bekezdésében garantált fizetett szabadsághoz való joga is. Megítélése szerint a fizetett szabadsághoz való jogot nem helyettesítheti a szabadság pénzbeli megváltása. Az indítványozó véleménye szerint a fizetett szabadság olyan alaptörvényi védelmet élvező szerzett jog, ami a konkrét jogviszonyban alanyi jogként jelenik meg, ezért „a fizetett szabadság kiadására vonatkozó jogszabályok hátrányos megváltoztatása, a fizetett szabadság kiadásának jogszabályi kizárása ellentétes a szerzett jogok alaptörvényi oltalmával, hiszen az adott – közszolgálati – jogviszony tartama alatt vált alanyi joggá, így alaptörvényi védelem alatt álló szerzett jog keletkezett, amely a támadott jogszabályi rendelkezés következtében sérelmet szenvedett.” Az indítványozó álláspontja szerint végezetül a jogállamiság követelményének az felelt volna meg, ha a jogalkotó hosszabb – például 2019. december 31-ig terjedő – átmeneti időszak alatt tette volna lehetővé a meglévő szabadságok kiadását.

- [5] Az indítványozó indítvány-kiegészítésében előadta még, hogy munkáltatójánál többször szóban kezdeményezte a felhalmozódott szabadságai kapcsán kialakult „helyzet rendezését”, de 2018 végéig semmilyen érdemi megoldás ebben a kérdésben nem született, így a problémát végül írásban is jelezte a munkáltatójának, aki írásban egyszer sem reagált az indítványozó kezdeményezéseire. Az indítványozó álláspontja szerint a jogszabályok szövegéből adódóan a szabadság kiadásának kötelezettsége a munkáltatót terheli, megjegyzi továbbá, hogy őt a szabadság összegyűjtése kapcsán semmilyen anyagi jellegű haszon megszerzése nem motiválta, folyamatos munkavégzését munkakörének tisztességes ellátása követelte meg.

II.

- [6] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

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

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

- [7] 2. A Kitev.-nek az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései:

„289. § [Átmeneti rendelkezés a szabadság megváltásához]

(1) A 283. § (4) bekezdés a), c) és – a kormány megbízott kivételével – d) pontja szerinti érintett részére a 2018. december 31-én meglévő szabadságát 2018. december 31-ét követően – a (4) bekezdésben foglalt kivétellel – nem lehet kiadni.

(2) Az érintett 2018. december 31-én meglévő, ki nem vett szabadságát – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – meg kell váltani.

(3) A (2) bekezdés szerinti megváltás során az érintett 283. § (5)–(9) bekezdése szerinti illetményével kell számolni.”

III.

- [8] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapozta, amely szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdésétől eltérően az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [9] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesszen a testület elé.
- [10] Az Abtv. 30. §-a szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszt a jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. A Kitev. 2019. január 1-jén lépett hatályba, az alkotmányjogi panasz pedig 2019. február 19-én, a törvényes határidőn belül érkezett közvetlenül az Alkotmánybíróságra.
- [11] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a benyújtott panasz az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben foglalt feltételeknek megfelelő, határozott kérelemnek minősül, mivel tartalmazza az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozást, az eljárás megindításának az indokait és a jogsérelem lényegét, a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtést, továbbá a panasz kifejezett kérelmet fogalmaz meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére.
- [12] 2. Ezt követően az alkotmányjogi panasz tartalmi vizsgálata során a testület az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti érintettséget és a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételek meglétét vizsgálta. A vizsgálat lefolytatása kapcsán az Alkotmánybíróság indokoltnak tartotta felidézni a következő – az ebben a körben

hozott – irányadó megállapításait. „»Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelm orvoslása. [...] A panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]} {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]}.

Tehát » [a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változattól. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]» {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint »[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}» {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.

Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette, azaz jogsérelme nem következett be, illetve nem aktuális {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály végrehajtásához konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetlen vizsgálata is. »Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia« {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}.” {Az alkotmánybírói gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [33]–[35]}.

- [13] Az indítványozó érintettsége alátámasztásaként három dokumentumot nyújtott be az Alkotmánybírósághoz: egyrészt egy munkáltatói igazolást, ami tanúsítja, hogy az indítványozó a munkáltató abban megjelölt szervezeti egységénél 1992. május 4-től állami tisztviselőként (2019. január 1-től kormánytisztviselőként) alkalmazásban áll, és munkakörében eljárva jogi és peres képviseleti teendőket lát el; másrészt egy törvényszéki végzést, mely szerint a bíróság az indítványozó munkáltatója által részére kiadott – a munkáltató képviseletére a 2023. május 6-ig terjedő időszakra vonatkozó, nem korlátozott terjedelmű, általános – meghatalmazásának közhiteles nyilvántartásába vételét elrendelte, harmadrészt pedig az indítványozó 2018. december 5-én a munkáltatójához írt megkeresését, melyben kinyilvánítja az addig felhalmozódott szabadságai kivételének a szándékát. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványozó személyes, közvetlen és aktuális érintettségét megállapíthatónak tartotta.
- [14] Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványozó által állított jogsérelmet maguk a támadott előírások okozzák, amelyekkel szemben – az általa állított jogsérelm orvoslására szolgáló – jogorvoslati eljárás nem állt a rendelkezésére. Jelen ügy kapcsán ez konkrétan azt jelenti, hogy a vizsgált jogszabály rendelkezései bírói döntés közbejötté nélkül közvetlenül hatályosultak, hiszen a támadott rendelkezések alapján, azokat alkalmazva a munkáltató kiszámította a meglévő, ki nem vett szabadságnapok ismeretében a pénzbeli megváltás összegét, és ezt folyósította az indítványozó részére. Mivel a támadott rendelkezések közvetlenül és bírói döntés nélkül fejtették ki hatásukat az indítványozóra nézve, ily módon közvetlenül hatályosultak, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy azok az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal megtámadhatóak.
- [15] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésben foglalt hatáskörében való eljárás kezdeményezésére irányuló panasz esetében – bírói döntés hiányában – az Alkotmánybíróságnak az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megállapíthatóságáról kellett döntenie. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának lényege szerint a Kitv. általa támadott szabályozása azzal, hogy a fizetett szabadsághoz való joga érvényesítésének lehetőségét – a felhalmozódott szabadságok természetben történő kivételének lehetőségét kizárva – helyettesítette a szabadság pénzbeli megváltásával, megsértette az Alaptörvénynek az éves fizetett szabadsághoz való jogot rögzítő rendelkezését. E mellett a támadott rendelkezések kihirdetése és hatálybalépése közti igen rövid, mintegy 10 napos időtartam pedig – az indítványozó meglátása szerint – nem biztosította számára sem a jogszabályi rendelkezések szövegének a megismerését és áttanulmányozását, sem pedig meglévő szabadsága jogszerű kiadását, illetve tényleges, természetben történő igénybe vételét. Ezekre, az indítványban szereplő felvetésekre és kifogásokra tekintettel az Alkotmány-

bíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a törvényalkotó a Ktv. támadott szabályaival megsértette-e az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdését és B) cikkének (1) bekezdését.

- [16] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével érdemben bírálta el.
- [17] 4. Eljárása során az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (1)–(2) bekezdése alapján, szakmai álláspontjának kifejtése céljából megkereste az igazságügyi minisztert.

IV.

- [18] Az alkotmányjogi panaszindítvány nem megalapozott.
- [19] 1. Az indítvány vizsgálata során az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette és részben értékelte a vonatkozó jogszabályi környezetet.
- [20] Az indítványozó esetében is irányadónak tekintendő szabadságolási szabályokat a 2017. és 2018. évi szabadságai tekintetében a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) tartalmazta. A Kttv. 2018. december 31-éig hatályos rendelkezései alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója a tárgyévben köteles volt éves szabadságolási tervet készíteni és ennek alapján a szabadságok kiadását meghatározni. A szabadságot kettőnél több részletben csak a kormánytisztviselő kérésére lehetett kiadni. A kormánytisztviselő kérelmére az alapszabadság kettőötödét – a kormányzati szolgálati jogviszony első három hónapját kivéve – a szabadságolási tervtől eltérően a tisztviselő által kért időpontban kellett kiadni. Ha a kormánytisztviselőt érintő olyan körülmény merült fel, amely miatt a munkavégzési kötelezettség teljesítése számára személyi, illetve családi körülményeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel járt volna, a kormánytisztviselőnek erről haladéktalanul értesítenie kellett a munkáltatót. Ebben az esetben a munkáltató az alapszabadság kettőötödéből összesen három munkanapot – legfeljebb három alkalommal – a kormánytisztviselő kérésének megfelelő időpontban, a tizenöt napos bejelentési határidőre tekintet nélkül volt köteles kiadni.
- [21] A szabadságolási tervtől csak rendkívül indokolt esetben lehetett eltérni, és ebben az esetben a kormánytisztviselő – kivéve, ha az eltérésre az ő kérelme alapján került sor – jogosult volt az ezzel összefüggésben felmerülő kára, költségei megtérítésére (Kttv. 103. §). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a fenti szabályok – különösen a kötelező szabadságolási terv készítésének kötelezettsége, az attól való eltérés lehetőségének szabályozott keretek közé szorítása – megalkotásával a jogalkotó a jogalkotás szintjén megfelelő és elégséges terjedelemben és tartalommal megteremtette az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében foglalt éves fizetett szabadsághoz való jog érvényesülésének, azaz a szabadsághoz való hozzáférés reális lehetőségének alapvető szabályait, ezen belül annak kereteit és garanciáit. Ezen, Alaptörvényben deklarált jog tényleges, a mindennapi életben történő megvalósulását azonban csak az érintettek, azaz a munkáltatók és a munkavállalók fegyelmezett és fokozottan felelősségteljes együttműködése, valamint normakövető magatartása biztosítható.
- [22] A vonatkozó rendelkezések szerint a szabadságot esedékességének az évében kellett kiadni, szolgálati érdek esetén a tárgyévet követő év január 31-ig, kivételesen fontos szolgálati érdekből legkésőbb március 31-ig volt kiadható. Szolgálati érdeknek minősült különösen az alapfeladatok folyamatos ellátásának biztosítása, valamint az előre nem látható rendkívüli feladatok elvégzése, kivételesen fontos szolgálati érdeknek minősült a szerv működési körében fellépő vészhelyzet, a baleset, az elemi csapás, a súlyos kár (Kttv. 104. §). A Kttv. szerint az esedékesség évében kiadottnak kellett tekinteni a szabadságot, ha igénybevétele az esedékesség évében megkezdődött és a szabadság következő évben kiadott része nem haladta meg az öt munkanapot. A tárgyévet követő hónap végéig a munkáltatói jogkör gyakorlója megállapította a kormánytisztviselő tárgyévben igénybe vett, illetve ki nem adott szabadságának mértékét, és a tárgyévben ki nem vett szabadságot a következő évben járó szabadság mértékéhez hozzászámította (Kttv. 104. §).
- [23] A fentiek alapján megállapítható, hogy a Kttv. éves fizetett szabadságra vonatkozó szabályai – ugyan csak szoros kivételként és korlátozottan, de – lehetővé tették a kormánytisztviselő aktuális, tárgyévben történő pihenését, feltöltődését, rekreációját szolgáló tárgyévi szabadság tárgyéven túli kiadását is. A szabály adta kivételes lehetőségnek az eredeti indokoltságától eltérő módon és széles körben történt alkalmazása a ténylegesen ki nem vett szabadságnapok felhalmozódásához vezethetett úgy, ahogyan az az indítványozó esetében is történt. Annak – az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében biztosított pihenéshez és az éves fizetett szabadsághoz

való jognak az érvényesülését ellehetetlenítő, a törvényhozó által is észlelt tendenciának az alátámasztásaként, hogy a tárgyévi szabadságok tárgyéven túli igénybe vételére vonatkozó szabály adta kivételes lehetőség alkalmazása általános gyakorlattá vált, az Alkotmánybíróság utal és hivatkozik az Igazságügyi Minisztérium által készített és az Alkotmánybíróság rendelkezésére bocsátott – a panaszbeadványban támadott szabályok munkáltatók által történt végrehajtása alapján készített – összegző statisztikai adatokra.

- [24] E szerint a mindennapi életben részben az egyes államigazgatási szervek, illetve a foglalkoztatottak fokozott leterheltsége, a létszámhiány, egyes feladatok előre nem tervezhető megjelenése, az esetleg munkaszervezési hiányosságok vagy más okok miatt már általánossá és a szabadságolási gyakorlat jellemzőjévé vált a ki nem vett szabadságnapok tömeges felhalmozódása. Ennek eredményeként az érintett kormánytisztviselők mintegy 45 %-a nem tudta igénybe venni a tárgyévben a Kttv. szerint őt megillető fizetett szabadságot, így a kormányzati szektorban (minisztériumok, központi hivatalok és kormányzati főhivatalok, fővárosi és megyei kormányhivatalok) több mint 32 ezer munkavállaló részesült az indítványozó által kifogásolt szabályozás által elrendelt szabadság-megváltásban, a megváltásra kerülő ki nem vett szabadságnapok száma pedig 408.357 nap volt.
- [25] Az Alkotmánybíróság a Kttv. szabadságolásra vonatkozó szabályai mellett áttekintette a Kitev.-nek a panaszbeadványban állított alaptörvény-ellenes helyzet megítélése szempontjából releváns, kapcsolódó szabályait is. A Kitev. átmeneti szabályai között szerepelnek az indítványozó által támadott rendelkezések is, amelyek szerint a korábbi években ki nem vett, 2018 végére felhalmozódott szabadságnapokat természetben már nem lehet kiadni, azokat a munkáltatói jogkör gyakorlója pénzben megváltja, és a korábbi jogviszonyok alapján számítottan kifizeti az érintett munkavállalóknak (Kitev. 289. §). Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja kiemelni azt a tényt, hogy ez a rendelkezés egyszeri és kivételes – a 2018. év végére kialakult visszás helyzet rendezésére irányuló – intézkedést írt elő a munkáltatók számára, egyébként a Kitev. 2019-ben bevezetett és működő új szabadságolási rendszerébe a pénzbeli megváltás újabb, megismételhető lehetőségét a jogalkotó nem építette be. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor kiemelt figyelmet érdemel az a tény is, hogy a jogalkotó a Kitev. által bevezetett új, 2019. január 1-jén hatályba lépett szabadságolási szabályokhoz a 2019. évi szabadság megállapítása, kiadása és igénybevétele tekintetében – az általánostól eltérő, a munkavállalókra nézve kedvezőbb – rendelkezéseket alkotott az átmeneti rendelkezések részeként.
- [26] Így a Kitev. 290. § (1) és (2) bekezdései szerint az érintettek 2019. januárjában és februárjában a korábbi – az indítványozó esetében a Kttv.-ben meghatározott – jogviszonyuk alapján járó szabadság, 2019. március 1-jétől december 31-ig pedig a Kitev. alapján járó alap- és pótszabadság időarányos részére jogosultak. A pihenéshez való jog minél szélesebb körű és tényleges érvényesülése érdekében a jogalkotó a munkavállalók számára ugyancsak kedvezményes szabályt alkotott akkor, amikor kimondta, hogy a kormánytisztviselők a Kitev. alapján őket megillető, 2019. évre járó akár összes alapszabadságukat már 2019. januárjában és februárjában igénybe vehették [Kitev. 290. § (3)]. A Kitev. 290. § (4) bekezdése szerint pedig a korábbi jogállási törvények – az indítványozó esetében a Kttv. – alapján járó szabadságnak a 2019. januárban és februárban ki nem adott része 2019. február 28-a után is kiadható azzal, hogy erre a szabadságra a Kitev. alapszabadságra vonatkozó rendelkezéseit kellett alkalmazni.
- [27] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapítja, hogy a törvényhozó a 2018. év végére a nem kívánatos mértékben és részben jogellenesen felhalmozott szabadságnapok pénzbeli megváltásának előírása mellett a 2019. évtől bevezetett új szabadságolási rendszer általános szabályaitól eltérő, az érintettek számára kedvezményes átmeneti szabályokat alkotott kizárólag a 2019. év vonatkozásában. A kedvezmény lényege abban ragadható meg, hogy a 2018. év végére bármilyen okból ki nem adott, illetve ki nem vett szabadságnapokat felhalmozott kormánytisztviselőket – 2019. elején *ex lege*, tehát a munkáltatóval egyeztetendő éves szabadságolási terv nélkül, attól függetlenül – a törvény erejénél fogva jogosulttá tette a részükre járó szabadság vagy annak egy részének az igénybe vételére. Igaz ugyan, hogy a fenti szabályok 2019-ben az az évi fizetett szabadságnapokhoz képest nem jelentettek többlet szabadságnapokat az érintettek számára, de a szabadsághoz való tényleges hozzáférés szempontjából az *ex lege* szabadságkivétel lehetőségének a megteremtése mindenképpen kedvezményesnek minősül, különösen olyan évet, vagy éveket követően, amelyben vagy amelyekben a teljes évi szabadság kiadására, illetve kivételére nem került sor.
- [28] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a Kitev. 289. § (1)–(3) bekezdései (a 2018. év végén még meglévő, azaz ki nem vett és felhalmozott szabadságnapok pénzbeli megváltásának előírása) sértik-e az indítványozónak az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében deklarált éves fizetett szabadsághoz való jogát.

- [29] 2.1. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálható alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]}. „Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indokolásának létalapja” {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [30] A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja. Jelen esetben a következőket állapította meg.
- [31] 2.2. Az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése rögzítette a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz való alapjogot. Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése alapjogként rögzíti a napi és a heti pihenőidőhöz, továbbá az éves fizetett szabadsághoz való jogot. Az Alaptörvény fizetett szabadságra vonatkozó rendelkezése és az Alkotmány megfelelő rendelkezésének összevetése alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése annyiban tér el az Alkotmány rendelkezéséhez képest, hogy az Alkotmány „rendszeres” fizetett szabadság megfogalmazását konkretizálva és pontosítva már „éves” fizetett szabadsághoz való jogról rendelkezik. Mindazonáltal a két rendelkezés közt fennálló lényegi egyezőségre, az Alkotmánybíróság – figyelemmel az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontjára – az értékeléskor tekintettel volt a korábbi alkotmánybírósági döntésekben kifejtett megállapításokra {lásd még: 3341/2017. (XII. 20.) AB határozat [38]}.
- [32] Az Alkotmány 70/B. § (4) bekezdéséről az Alkotmánybíróság 2006-ban kifejtette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság – a köztisztviselőket megillető pótszabadság intézményének vizsgálata során – a 849/B/1992. AB határozatában minden munkaviszonyra irányuló jogviszony közös elemeként határozta meg a rendszeres fizetett szabadság biztosításának kötelezettségét (ABH 1996, 391, 393.). E jog [...] a pihenéshez való jog egyik aspektusának a munka világára vonatkoztatott konkretizálása. Sajátossága, hogy tipikusan a megélhetést, a létfenntartást szolgáló jövedelem megszerzése érdekében létesített ún. önállóan munka végzésére irányuló, jellemzően tartós jogviszonyokban állók számára meghatározott időszakonként viszonylag hosszabb időtartamú szabadságot jelent a munkatevékenység ellátására irányuló kötelezettségek teljesítése alól anélkül, hogy az a jogviszonyok fennállását érintené. A rendszeres fizetett szabadsághoz való jog tehát a munka világában a pihenéshez való jog megvalósítását szolgálja, célja a rendszeres munkavégzés során elhasznált erőforrások, a fizikai és szellemi energia pótlásának, a munkavállalók regenerálódásának biztosítása. E jog alkotmányi szabályozása – a pihenéshez való joghoz képest – konkrétabb követelményeket állít a törvényhozó elé. A pihenéshez való jog garanciáinak meghatározása során a jogalkotó szabadsága nagyobb, ez utóbbi jog a munka világában érvényre juttatható többféle módon is: a munkavégzési kötelezettség időbeli korlátait (pl. a munkaidőt, pihenőidőt, valamint a különböző munkaidő-kedvezményeket) meghatározó szabályok megalkotásával. A fizetett szabadsághoz való jog biztosításával kapcsolatos rendszerességre vonatkozó alkotmányi előírásból fakadó követelmény, hogy a törvényhozó meghatározott időszakonként visszatérően jogosítsa [...] a jogalanyokat.” [74/2006. (XII. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), ABH 2006, 875, 876.]
- [33] Jelen ügyben az indítványozó a 2017-ben és 2018-ban ki nem vett, illetve a munkáltatója által ki nem adott szabadságainak 2019-ben természetben történő kivétele lehetőségének a támadott szabályozás általi megszüntetését sérelmezi.
- [34] Az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdése a fizetett szabadság „rendszeres” igénybevételének a régi Alkotmányban biztosított jogát már az évenkénti, azaz mindig az adott évben biztosítandó jogként fogalmazta meg, kifejezésre juttatva ezzel azt, hogy a fizetett szabadsághoz való jog az időtényező szempontjából egy olyan speciális alapjog, amelynek tényleges értelme és célja – azaz a munkavállalók regenerálódása, elhasználódott fizikai és szellemi energiájuk pótlása – miatt az idő múlásának meghatározó jelentősége van. Az Alaptörvényben az alkotmányozó a szabadsághoz való jog megvalósulási keretként már nem az Abh.-ban is említett – megle-

hetősen bizonytalan tartalmú – szükséges gyakoriságot, a meghatározott időszakonként visszatérő, rendszeres jelleget emelte ki, hanem a konkrét és egyértelmű „éves” időkeretként tartotta szükségesnek meghatározni, ami azt jelenti, hogy a munkavállalónak az éves szabadságát az adott tárgyévben kell kiadni. Másként megfogalmazva, egy „kitágított”, adott éven túli időkeretben való igénybevétel esetén már nem érvényesülhet, hanem egyenesen ellehetetlenül a munkavállaló tényleges regenerálódása és a valóban hatékony, a célja szerinti eredményre vezető pihenéshez való joga. Az aktuálisan megjelenő rekreációs szükséglettől minél távolabbi időpontban következik be a szabadság igénybevétele és ezzel a pihenésnek a lehetősége, annál inkább vesztí el értelmét és üresedik ki, válik funkciótlaná a fizetett szabadsághoz való jog és ellehetetlenül el annak eredeti rendeltetésének megfelelő módon történő gyakorlása. Éppen ezért rendelkezik az Alaptörvény a fizetett szabadsághoz való jogról úgy, hogy annak egy naptári éven belül kell realizálnia, és ehhez kapcsolóan a vonatkozó törvények – az indítványozó esetében korábban a Kttv., jelenleg a Kitv. – ezért határozzák meg a szabadság mértékét éves időkeretben, és tartalmazzák – igen szoros kivételektől eltekintve – azt, hogy az éves szabadságot a tárgyévben kell kiadni, illetve igénybe venni.

- [35] A fentiekből következően a fizetett szabadság természetben történő igénybevételére irányuló, és eredménytelennek bizonyuló munkavállalói szándék – ahogyan az indítványozó esetében is történt – abban az esetben élvez alkotmányos alapjogi védelmet, ha ez a szándék a szabadságnak alapvetően a munkavégzés évében történő igénybevételére irányul. De nem is áll az Alkotmánybíróság rendelkezésére az éves fizetett szabadság tárgyévben történt fel nem használásából adódó jogsérelem orvoslására alkalmas alkotmányjogi eszköz, mivel megoldhatatlan és lehetetlen a munkaerő aktuális elhasználódása miatt az ehhez kötődő, az ebből következő aktuális feltöltődéshez, rekreációhoz igénybe nem vett – így az éves fizetett szabadsághoz való jog rendeltetése szempontjából véglegesen elveszett – napok eredeti céljukat és funkciójukat szolgáló későbbi, utólagos pótlása.
- [36] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy nem ütközik az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésébe az a szabályozás, amely
- a kormánytisztviselők éves fizetett szabadsághoz való jogának jövőbeni maradéktalan és tényleges érvényesülése és egy, a múltból fakadó igényektől nem terhelt kiinduló állapot megteremtése érdekében,
 - az új jogállási törvényben szabályozott, megújított szabadságot rendszer bevezetéseként,
 - az új rendszer hatálybalépését megelőző évben vagy években felgyülemlett és ki nem adott szabadságok egyszeri, – az új szabályozásba rendszerszerűen be nem épülő – pénzben történő megváltását rendeli el,
 - az intézkedés részeként továbbá ezzel egyidejűleg ugyanabban a törvényben garantálja a pénzbeli kompenzációban részesült személyek részére azt is, hogy a bevezetést megelőző évben vagy években nem realizálódott pihenéshez való joguk érvényesülésének elősegítése érdekében,
 - a bevezetés évében egyszeri alkalommal választásuk szerint – erre vonatkozó döntésük alapján akár már az év elején – az általánostól eltérő, könnyített feltételek mellett jussanak hozzá szabadságukhoz, illetve annak egy részéhez.
- [37] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozó jogsérelmét jelen ügyben valójában a 2017. és 2018. évre járó fizetett szabadságnapjai igénybevételének elmaradása – nem pedig az általa támadott jogi szabályozás – okozza. Az indítványozó éves fizetett szabadságnapjai igénybevételének elmaradásával összefüggésben az Alkotmánybíróságnak rá kell mutatnia arra is, hogy az indítványozó által sérelmezett helyzet eredendően azért állhatott elő az indítványban előadottak szerint, mert munkáltatója az őt megillető szabadságból – a Kttv.-be ütköző módon – 54 napot a 2017. és 2018. években nem adott ki, ugyanakkor kétségtelen tény az is, hogy szabadság igénybevétele iránti igényét az indítványozó meg sem kísérelte érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá azt is, hogy a törvény által együttműködésre kötelezett felek, azaz a munkavállaló és a munkaadó tényleges együttműködésének, illetve az indítványozó számára törvényben biztosított igényérvényesítési lehetősége elmulasztásának következményeit jelen ügyben az Alkotmánybíróság már nem orvosolhatja.
- [38] Minthogy az Alkotmánybíróság a Kitv. indítvánnyal támadott szabályozását nem ítélte az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésében foglalt éves fizetett szabadsághoz való alapjoggal ellentétesnek, ebből következően az ezen alapjog sérelmét állító alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [39] 2.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy a Kitv. 289. § (1)–(3) bekezdései sértik-e a kellő felkészülési idővel szemben támasztott, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető követelményeket.

- [40] E körben az indítványozó azt sérelmezi, hogy a támadott rendelkezések nem biztosítottak számára időt arra, hogy a törvény rendelkezéseit megismerje és felkészüljön az alkalmazására, illetőleg jogai érvényesítésére.
- [41] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.
- [42] A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat megállapítása szerint „[a]z Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson
- a jogszabály szövegének a megismerésére;
 - a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
 - a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseikhez.” (Indokolás [57]–[58])
- [43] Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott arra is, hogy „annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}. A „jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg {7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; megerősítette: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [238]}. »A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket» {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}. Az Alkotmánybíróság a döntését ezen általános elvek fényében, de mindig egyedi mérlegelés alapján hozza meg.” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [59]; vö. továbbá legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [21]–[23]}. „A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartástanúsításra történő felkészülés fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik” {3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]}.
- [44] A Kitv.-nek az indítványozó által támadott, 2019. január 1-jén hatályba lépett szabályát az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján fogadta el, kihirdetésére pedig 2018. december 21-én került sor. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – tekintettel a támadott rendelkezés három bekezdést kitevő terjedelmére – ez alatt az idő alatt a jogszabály szabadságokra vonatkozó szövege megismerhető volt az érintettek számára. Az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés értékelése során figyelemmel volt arra is, hogy a panaszban támadott és az Alkotmánybíróság által vizsgált rendelkezések az indítványozóra nézve nem tartalmaznak olyan magatartási szabályt, amelynek kizárólag a hatálybalépés napján vagy közvetlenül azt követően kellett volna eleget tennie, és nem tartalmaz számára új kötelezettséget sem. Az Alkotmánybíróság az indítványozónak az Alaptörvény B) cikkéből fakadó kellő felkészülési időhöz való joga panaszában állított sérelmével kapcsolatosan elvi élel mutat rá továbbá arra is, hogy a munkáltatója által követett törvényellenes szabadságkiadási gyakorlatra, illetve annak továbbfolytatására az indítványozó nem alapíthatott olyan megalapozott várakozást, amely bekövetkeztének az elmaradása alkotmányos védelemben részesülhetne. Az pedig, hogy a korábbi jogszabály (Kttv.) alapján és hatálya alatt felhalmozódott szabadságok kiadása tárgyában – még nem a Kit. hatálya alá eső évben – a munkáltató nem volt hajlandó nemhogy közreműködni, de még csak válaszolni sem a munkavállalónak, az nem a támadott jogszabályra való felkészülési idővel összefüggő körülmény.
- [45] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványozó által támadott rendelkezések alkalmazására szolgáló felkészülést szolgáló idő a konkrét esetben nem idézte elő a jogbiztonság olyan sérelmét, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenesség megállapítását és a Kitv. 289. § (1)–(3) bekezdéseinek a megsemmisítését megalapozná.

[46] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét állító alkotmányjogi panaszt elutasította. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2019. december 10.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[47] Egyetértek a határozat indokolásának azzal az elemével, amely szerint az garantálja leginkább a pihenéshez való jogot, ha az éves szabadságot a tárgyévben veszi igénybe a munkavállaló. Azzal a következtetéssel azonban nem, hogy az éves fizetett szabadsághoz való jog védelmi körébe már nem is tartozik bele a tárgyévben ki nem adott szabadság. Ez a megközelítés ugyanis leszűkíti az alapjog tartalmát. A támadott jogszabályi rendelkezés, amely a bármely – akár a munkáltató érdekkörében felmerült – okból ki nem vett szabadság kiadásának a lehetőségét megszünteti és annak kötelező pénzbeli megváltásáról rendelkezik, álláspontom szerint alapjogkorlátozást valósít meg, és annak az Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségéről az alapjogkorlátozás vizsgálatára irányadó szükségességi-arányossági teszt [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés] alkalmazásával kellett volna döntenie. A határozat ilyen levezetést nem tartalmaz, ezért annak indokolását nem tudtam támogatni.

Budapest, 2019. december 10.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/331/2019.

