

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3054/2019. (III. 14.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.37.130/2018/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély jogi képviselő nélkül eljárva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.31.605/2017/10. számú ítélete, valamint a Kúria Kfv.VI.37.130/2018/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az indítvány benyújtására okot adó pernek az alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából lényeges elemei a következők.
- [3] 2.1. Az indítványozó az Esztergom-Budapest Főegyházmegye Hitoktatási Felügyelőségével 2016. szeptember 1. napjától 2017. június 15. napjáig tartó időszakra megbízási szerződést kötött hitoktatói tevékenységre.
- [4] 2.2. Az indítványozó 2016. december 9-én kérelmet terjesztett elő az elsőfokú hatóságnál, hogy álláskeresőként vegye nyilvántartásba. Az elsőfokú hatóság a kérelmet határozatával elutasította arra hivatkozással, hogy a nyilvántartásba vétel feltételei nem állnak fenn, mert az indítványozó kereső tevékenységet folytat, ezért nem minősül álláskeresőnek. Határozatát az elsőfokú hatóság a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.) 58. § (5) bekezdése d) pontjára alapította, miszerint aki egyéb kereső tevékenységet folytat, nem tekinthető álláskeresőnek.
- [5] Az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró másodfokú hatóság az elsőfokú közigazgatási hatósági döntést helybenhagyta, ugyanazon jogszabályi rendelkezésre hivatkozva.
- [6] 2.3. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő elsődlegesen a döntés megváltoztatását, másodlagosan a másodfokú hatóság (a továbbiakban: alperes) határozatának az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatására kötelezést kérve. Azt állította, hogy az ő megbízási szerződését, ami „nem folyamatos, hanem időszakos” és évente meg kell újítania, a hatóság az Flt. 58. § (5) bekezdése e) pontját kiterjesztően értelmezve, tévesen értelmezte munkaviszonynak, ami ellenkezik a jogalkotói céllal. Álláspontja szerint a jogalkotói akarat a taxatív felsorolásra irányult, amibe nem tartozott bele a megbízási jogviszony. Érvelése szerint három feltétel is hiányzik jogosulatlansága megállapításához: egyrészt az idézett jogszabályhelyen nem szerepel a felsorolásban a megbízási jogviszony, másrészt, ha a megbízási díjat tiszteletdíjnak tekintenénk, nem éri el a minimálbér 30%-át, harmadrészt a „megbízás nem munkaviszony”. Az indítványozó hivatkozott a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 3. § (2) bekezdésének megsértésére azzal összefüggésben, hogy az alperes „egyoldalúan és önkényesen értelmezi” a kereső tevékenység fogalmát.
- [7] Az alperes a felülvizsgálati kérelem elutasítását kérte. Álláspontja szerint az indítványozó munkavégzéséért díjazás jár és nem tiszteletdíj címén jut jövedelemhez.
- [8] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletének indokolása szerint az Flt. 54. § (11) bekezdése alapján az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – a (12) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – kérelmére azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki a) megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pont 1–5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek és b) kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9) és (10) bekezdés

dések szerint együttműködik. E törvény alkalmazásában irányadó fogalom-meghatározásokat az Flt. 58. § (5) bekezdése d) pont 1–6. alpontjai rögzítik. A bíróság indokolása szerint ahhoz, hogy az álláskeresői minőség megállapítható legyen, az alpontok valamennyi feltételének együttesen és egyidejűleg kell teljesülnie. Ebből látható, hogy a jogalkotó az „egyéb kereső tevékenység” fogalmát ugyan nem alkotta meg, de a „munkaviszony” valamint a „keresőtevékenység” fogalmakból, – „a bíróság jogértelmezése szerint, további dogmatikai aggály nélkül” – egyenesen lehet arra következtetni, hogy a megbízási jogviszonyban folytatott díjazás ellenében történő munkavégzés az „egyéb keresőtevékenység” kategóriába tartozik. Az ítélet szerint: „[a] bíróság ezért a »munkavégzést« – a bírói gyakorlatot is figyelembe véve, az alperessel egyező módon – maga is akként értelmezte, hogy az olyan tevékenység ellátása, amely a munkaviszonyban végzett tevékenységhez hasonló jellegű tevékenység, teljesítmény elvégzésére, ellátására irányul.” A fentiekre tekintettel a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alperes a határozatában helyes jogértelmezés mentén a releváns tényállást helyesen állapította meg, döntése és eljárása is jogszerű volt, ezért az indítványozó keresetét elutasította.

- [9] 2.4. Az indítványozó a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben kérte elsődlegesen az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását, másodlagosan az ítélet megváltoztatását és az indítványozó javára történő döntéshozatalt. Egyben alaptörvény-ellenesség kiküszöbölése érdekében kérte, hogy a Kúria forduljon az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint ellentmondásos a támadott ítélet abban, hogy habár megállapítja, hogy az Flt. nem határozza meg az egyéb keresőtevékenység fogalmát, azonban a megbízási jogviszonyt beemeli ebbe a fogalmi körbe, ami ellentmond az Flt. zárt taxációs jellegének. Szerinte egy értelmező jogszabályi rendelkezés kiterjesztő értelmezésére nem alapítható jogszerű döntés, annak joghatást kiváltó tartalma nem lehet.
- [10] Az alperesi ellenkérelem a jogerős ítélet hatályában fenntartását indítványozta.
- [11] A Kúria a jogerős döntést hatályában fenntartotta. Ítéletének indokolása szerint „az elsőfokú bíróság a helyesen megállapított tényállásból helytálló jogi következtetésre jutott a közigazgatási határozat jogszerűségét illetően, annak indokaival a felülvizsgálati bíróság egyetért”. A Kúria a felülvizsgálati kérelemben foglaltakat illetően rámutatott arra is, hogy „sem az alperesi határozat, sem a jogerős ítélet nem minősítette munkaviszonynak a megbízási jogviszonyt, hanem azt állapította meg, hogy az [indítványozó] azért nem minősül álláskeresőnek, mert egyéb keresőtevékenységet folytat.” A jogszabályhely a munkaviszony mellett kizáró tényezőnek tekinti az egyéb keresőtevékenység folytatását is. A Kúria szerint az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy az alperes megalapozottan és jogszerűen hozta meg döntését a határozatban nevesített jogszabályhelyekre figyelemmel. A Kúria olyan alkotmányossági kérdést sem talált, amely indokolná, hogy az Alkotmánybírósághoz forduljon, ezért az ez irányú indítvány teljesítését mellőzte.
- [12] 3. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, amelyben mind a kúriai, mind a közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésére, O) cikkére, R) cikke (1) bekezdésére, T) cikke (3) bekezdésére, XII. cikke (1)–(2) bekezdéseire, XV. cikke (1)–(2) és (4) bekezdéseire, valamint 28. cikkére hivatkozva.
- [13] 3.1. Az indítványozó álláspontja szerint a bírói ítéletek ugyanazon okból sértik az Alaptörvény felhívott rendelkezéseit, amelyet az eljáró bíróságok előtt előadott.
- [14] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény 28. cikke sérelmét abban látta, hogy szerinte az eljáró hatóságok és bíróságok az idézett fogalomértelmező jogszabályhelyet (Flt. 58. §) nem a taxációs felsorolás szerint értelmezték. Panasza szerint „[ha] a jogszabály többféle módon (tartalommal) értelmezhető, akkor a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve is sérül, ami azt vonja maga után, hogy a polgárok nem megfelelően (vagy egyáltalán) nem követik a jogszabályok rendelkezéseit.”
- [15] Az Alaptörvény O) cikke szerinte azért sérül, mert az eljáró bíróságok jogértelmezésükkel „korlátot” állítottak, ami miatt nem tud az O) cikkben foglalt „alapkötelezettségének” eleget tenni, lévén, hogy a megbízásban vállalt munka mellett kívánt az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni, azonban új munkalehetőség keresésében segítségre lett volna szüksége. Az O) cikk sérelmének állítása kapcsán az indítványozó panaszában idézi a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatot, visszautalva a 3231/2013 (VII. 2.) AB határozat [95] bekezdésére: „[A]z Alaptörvény O) cikke tehát általános érvennyel rögzíti az egyén önmagáért viselt és a közösség iránti fe-

lelősségét is. [...] Az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyisége.”

- [16] Az indítványozó panaszában felidézi ezzel összefüggésben az Alaptörvény Nemzeti hitvallását, miszerint az állam mint közösség erejének alapja a munka mint tevékenység és az indítványozó úgy tekinti, hogy ezzel a tevékenységgel is köteles az állam javát szolgálni.
- [17] Az Alaptörvény T) cikke (3) bekezdése sérelmét azzal összefüggésben állítja, hogy „ha elfogadjuk a közigazgatási szervek és a bíróságok értelmezését, akkor az Ft. rendelkezései nincsenek összhangban az Alaptörvény-nel.”
- [18] Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy a bírói jogértelmezés „súlyosan korlátozta” a foglalkozáshoz való jogát. A foglalkozáshoz való jog része a munkavállaláshoz való jog is, mert szerinte a „foglalkozás megválasztása ugyanis magában foglalja a munkavégzést is”. Akkor tud munkát vállalni, ha rendelkezik azzal az információval, hogy tudására és képzettségére mikor, hol és kinek van szüksége. A hatóság és a bíróságok ennek útját zárták el előtte. Hivatkozik a 17/2018. (X. 10.) AB határozat azon rendelkezésére, miszerint „a vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást”.
- [19] Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikke (2) bekezdése sérelmét abban látja, hogy a munkaképes állampolgár számára az államnak biztosítania kell annak feltételeit, hogy dolgozhasson. Ennek része az alperesi hatósági rendszer, amely azonban az indítványozó értelmezése szerint hatósági határozata rendelkezése révén nem biztosította számára, hogy dolgozhasson.
- [20] Az Alaptörvény XV. cikke (1)–(2) és (4) bekezdéseinek sérelmét abban látja, hogy a Kúria nem a jogalkotói szándéknak megfelelően alkalmazta az értelmező (és fentebb idézett) jogszabályi rendelkezéseket, „mert nyilván nem az volt a jogalkotó szándéka, hogy a megbízással rendelkező személyeket kizárja az álláskereső lehetőségének állami segítségéből”. Álláspontja szerint a Kúria „a megbízási jogviszonyt egyoldalúan és önkényesen átminősítette munkaviszonnyá” és figyelmen kívül hagyta, hogy az indítványozó „minden tekintetben megfelel” az álláskereső ismérveinek és a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételeknek. Így az általa sérelmezett „megkülönböztetés” azáltal valósult meg, hogy őt a bíróságok a vele nem azonos ismérvekkel rendelkező csoportba (munkavégzők) sorolták, így végső soron gátolják abban, hogy saját- és a köz javára tevékenykedhesen.
- [21] Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése tekintetében indokolást nem terjesztett elő.
- [22] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [23] 4.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a kifogásolt bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.
- [24] Az indítványozó az Alaptörvény R) cikke (1) bekezdése vonatkozásában nem adott elő indokolást, emellett az Alaptörvény ezen cikke nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot, amely az Abtv. 27. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz előterjesztésének feltétele. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az R) cikk (1) bekezdésének sérelmét nem vizsgálhatta.
- [25] 4.2. Az Alaptörvény indítványozó által hivatkozott B) cikke (1) bekezdése sem tekinthető az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésének, ezért erre alkotmányjogi panasz ugyancsak nem alapítható [lásd pl. 3108/2016. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [23]; valamint 3107/2017. (V. 8.) AB végzés, Indokolás [12]], [függetlenül attól, hogy az indítványban ezzel összefüggésbe hozott alaptörvényi XII. cikk (1) bekezdés, illetve XV. cikk (1)–(2) és (4) bekezdései sérelmének esetleges fennállása esetén az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdése sérelmére hivatkozás funkciótlan lenne.]

- [26] 4.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a kérdésben is, hogy az Alaptörvénynek az indítványozó által hivatkozott O) cikkét, T) cikke (3) bekezdését, és 28. cikkét sem tekinti olyan, az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó alaptörvényi rendelkezésnek, amelyre alkotmányjogi panasz alapítható lenne [lásd pl. 3075/2018. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [24]–[26]; 3070/2018. (II. 26.) AB végzés, Indokolás [15], illetve 3266/2017. (X. 19.) AB végzés, Indokolás [8]]. Ezért az Alkotmánybíróság az ezekre alapított indítványi elemeket sem vonhatta vizsgálata körébe.
- [27] 4.4. Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikke (1) és (2) bekezdései, valamint a XV. cikke (1)–(2) és (4) bekezdései vonatkozásában, Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazó rendelkezésekre hivatkozott. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy az indítvány ezen elemei megfelelnek-e az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek.
- [28] Az Abtv. 29. §-a szerint „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.” Ez alternatív feltétel, bármelyik meglelte indokot ad a befogadásra. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdést az indítványozó nem fogalmazott meg. Ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványban felhozott érvek alapján felmerülhet-e a bírói döntés alaptörvényességének kétsége.
- [29] 4.5. Az indítványozó az említett alaptörvényi rendelkezések sérelmét összességében abban látta, hogy a számára kedvezőtlen hatósági és bírósági döntések az alkalmazandó jogszabályt azonosan, de az indítványozó felfogásától eltérően értelmezték.
- [30] 4.6. Hatásköre értelmezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben kifejtette, hogy „az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; (...)}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; (...)}” {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]} „Sem a jogállamiság elvont elve, (...) sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {először lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}.
- [31] 4.7. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló per alapkérdése az volt, hogy az alkalmazandó hatályos jogszabályi rendelkezések alapján az indítványozó álláskeresőnek minősül-e. Ennek megítélése azonban olyan tény-, illetve jogalkalmazási, törvényességi kérdés, amelyet az Alkotmánybíróság a korábbiakban kifejtettek szerint nem bírálhat felül. Ebből következően az állított alapjogsérelmekről is ezek tükrében kellett állást foglalnia az Alkotmánybíróságnak, amely megállapította, hogy e körben fel sem merülhet az Alaptörvény XII. cikke (1)–(2) bekezdéseinek valamint XV. cikke (1)–(2) és (4) bekezdései sérelmének lehetősége. Az indítványozó élhetett a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogával, ettől a bírói ítélet által nem volt elzárva. Nem a hatósági és bírósági jogértelmezés folytán nem tudott további munkát vállalni, a jogalkalmazók csupán az álláskeresőként nyilvántartásba vétele feltételei hiányát állapították meg, anélkül hogy e jogértelmezés a diszkrimináció tilalmával összefüggésbe hozható lenne.
- [32] 5. Mindezekből következően az indítvány alapján nem merül fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető kérdés, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetősége, így az indítvány befogadásának feltételei nem állnak fenn.

- [33] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 27. § a) pontjára, 29. §-ára, 52. § (1) bekezdésére és (1b) bekezdésének e) pontjára, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjaira tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2019. március 5.

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1298/2018.

• • •