

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3136/2018. (IV. 19.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 6. számú melléklete és Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 6. számú melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére és alkalmazási tilalom kimondására irányuló bírói kezdeményezést visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Zalaegerszegi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója a 2.M.147/2017/8. számú végzésében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 6. számú melléklete és Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 6. számú melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését és alkalmazási tilalom kimondását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó bíró előtt folyamatban lévő munkaügyi vitában a bírói kezdeményezésben kifejtett alkotmányjogi probléma alapjául szolgáló ügyben a felperes közalkalmazotti illetménye jogellenes megállapítása és az illetménykülönbözlet megfizetése céljából fordult a munkaügyi bírósághoz. Az ügy tényállása szerint a felperes 1983. január 3-án létesített határozatlan idejű közalkalmazotti jogviszonyt az alperes megyei és városi könyvtárnál. A felperes könyvtári restaurátor munkakört tölt be. Szakképzettsége és a jogviszonyban töltött ideje alapján besorolása: „E” fizetési osztály, 12. fizetési fokozat. Az alperesi munkáltató a felperes illetményét és egyéb járandóságait a mindenkor hatályos jogszabályok szerint állapította meg.
- [3] A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) idevágó szabályai értelmében: „[a] közalkalmazotti munkakörök az ellátásukhoz jogszabályban előírt iskolai végzettség, illetve állam által elismert szakképesítés, szakképzettség, doktori cím, tudományos fokozat, valamint akadémiai tagság alapján fizetési osztályokba tagozódnak; így az „E” fizetési osztályba az egyetemi, főiskolai végzettséget nem tanúsító felsőfokú szakképesítéshez, felsőoktatási szakképzésben szerzett szakképzettséghez kötött munkakörök, illetve az érettségi végzettséghez kötött akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképesítéshez kötött munkakörök tartoznak.” [Kjt. 61. § (1) bekezdés]; „[a] közalkalmazott fizetési fokozatát közalkalmazotti jogviszonyban töltött ideje alapján kell megállapítani.” [Kjt. 64. § (1) bekezdés]; „[a] fizetési osztályok első fizetési fokozatához tartozó illetmény garantált összegét, valamint a növekvő számú fizetési fokozatokhoz tartozó – az első fizetési fokozat garantált illetményére épülő – legkisebb szorzószámokat, vagyis a közalkalmazotti bértáblát az éves költségvetési törvény állapítja meg.” [Kjt. 66. § (1) bekezdés]; „[a] közalkalmazottat garantált illetményként legalább a kötelező legkisebb munkabérnek; középfokú vagy magasabb iskolai végzettséget, illetve középfokú vagy magasabb szakképzettséget igénylő munkakör betöltése esetén a garantált bérminimumnak megfelelő összeg illeti meg.” [Kjt. 66. § (9) bekezdés]
- [4] A kötelező legkisebb munkabér és a garantált bérminimum összegét és hatályát – a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 153. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján – a Kormány rendeletben állapítja meg. Az alapügyben vizsgálandó időszakban a felperesre vonatkozó garantált bérminimum összege havibér alkalmazásával 2016. január 1-jétől 129 000 forint [lásd: 454/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése], 2017. január 1-jétől 161 000 forint [lásd: 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés *a*) pontja]. A közalkalmazott felperes garantált illetménye így mindkét tárgyévet tekintve magasabb összeg, mint a támadott költségvetési törvények mellékletei alapján számított összegek.

- [5] 2. A bírói kezdeményezésben az indítványozó bíró – a felperes közalkalmazott kereseti kérelmének egyes részeit átvéve – kifejtette, hogy miután 2008 óta az éves költségvetések mellékletében a közalkalmazotti fizetési osztályok első fizetési fokozata szerinti garantált illetmények havi összege nem változott, kizárólag a minimálbér és a garantált bérminimum összegének változása alakítja az illetmény összegét. Ebből adódóan a bértábla szerinti differenciált illetmény-megállapítási módszer a gyakorlatban nem töltheti be szerepét.
- [6] Az indítványozó bíró érvelése szerint az illetmény-megállapítás tekintetében meg nem valósuló differenciált díjazás az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütköző hátrányos megkülönböztetést valósít meg, mely körülmény mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességre vezethető vissza.
- [7] Az indítványozó bíró kifejtette továbbá, hogy a közalkalmazotti illetménytábla sérti az emberi méltóságot és az emberi méltóság részeként külön nevesített, az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében a munkavállalók számára biztosított, a méltóságukat tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jogot, hiszen a felperes közalkalmazott kinevezése szerinti illetményének összege megegyezik az általa betanítandó pályakezdő közalkalmazott illetményével.
- [8] Az indítványozó bíró további érvelése szerint a Kjt. eredeti célja, így az illetménytábla garanciális szabályokkal felépített differenciált jellegének változó életviszonyok melletti alkalmazhatósága, a közalkalmazotti pályán való előmenetel lehetősége nem valósul meg; az illetménytábla funkcióvesztése alaptörvény-ellenes helyzetet eredményez.
- [9] Mindezekre figyelemmel az indítványozó bíró Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 6. számú melléklete és Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 6. számú melléklete alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését és alkalmazási tilalom kimondását kérte.
- [10] 3. Az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen azt kell megvizsgálnia, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek.
- [11] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezheti a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. A bírói kezdeményezés tehát nem *actio popularis*, hanem az egyedi – konkrét – normakontroll eljárás egyik fajtája. A bírói kezdeményezést az különbözteti meg az absztrakt normakontroll eljárástól, hogy a támadott jogszabályt a kezdeményező bírónak az előtte folyamatban lévő eljárás során alkalmaznia kell(ene). „A jogintézmény lényege ugyanis éppen konkrétságában rejlik, jelesül abban, hogy a bíró által feltett kérdést konkrét jogvita és nem általánosságban a jogrendben fellelhető alkotmányos diszharmónia generálja” {3113/2017. (V. 22.) AB végzés, Indokolás [4]; megerősítette: 3261/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [7]; korábbi hasonló megállapítások: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés Indokolás [22], 3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [8], 33/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [9], 3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [15], 3153/2013. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [10]}.
- [12] „Az alkalmazandó jog megállapítása a rendes bíróság – a konkrét perben eljáró bíró – hatásköre, az Alkotmánybíróság általában tartózkodik attól, hogy e mérlegelésbe beavatkozzon. A bíró feladata és hatásköre ugyanis eldönteni, hogy mely jogszabályok és konkrét jogszabályi rendelkezések alapján, illetve alkalmazásával dönt a benyújtott kereset (előterjesztett vád) tárgyában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróságnak alkotmányos funkciójával összefüggésben az Alaptörvényből és az Abtv.-ből fakadó kötelessége, hogy a bírói kezdeményezés törvényi feltételeinek a fennállását megvizsgálja, s azok nyilvánvaló hiánya esetében a kezdeményezést visszautasítsa” {3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság akkor sem vizsgálja érdemben a bírói indítványt, ha a rendelkezések konkrét ügyben történő alkalmazása fogalmilag kizárt {lásd 3112/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [8]}.
- [13] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó bírónak az előtte folyamatban lévő ügyben a költségvetési törvények támadott mellékleteit nyilvánvalóan nem kell alkalmaznia. A bírói kezdeményezés alapjául szolgáló ügyben a felperes közalkalmazottat a Kjt. 66. § (9) bekezdése alapján garantált illetményként legalább a garantált bérminimumnak megfelelő összeg illeti meg. Az alapügyben vizsgálandó időszakban a felperes közalkalmazott illetménye a 454/2015. (XII. 29.) Korm. rendeletben, illetve a 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendeletben meghatározott összeg. Ezen összegek mindkét tárgyév vonatkozásában

magasabb összegek, mint a támadott költségvetési törvények mellékletei alapján számított összegek. Az indítványozó bíró ezért a jogvita eldöntéséhez Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 6. számú mellékletét és Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 6. számú mellékletét nem alkalmazhatja. A felperes közalkalmazott keresetében ennek megfelelően nem is a támadott költségvetési törvények mellékleteit képező bértáblák, hanem a saját maga által kívánatosnak tartott bértáblák szerinti összeget kérte illetményként megállapítani, illetve a támadott költségvetési törvények mellékleteit képező bértáblában szereplő összegek emelésének elmaradását tartja a jogalkotó részéről alaptörvény-ellenes mulasztásnak.

- [14] 4. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben a bírói kezdeményezés tartalma alapján azt is megállapította, hogy az indítványozó bíró egyértelműen mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását kéri. A jogalkotói mulasztást az indítványozó bíró abban látja, hogy a törvényhozó a közalkalmazottak garantált illetményét elmulasztotta legalább olyan mértékben megemelni, hogy azok megállapítására a kormányrendeletekben rögzített garantált bérminimum összegét is figyelembe véve, ténylegesen a közalkalmazotti bértábla alapján, a differenciált illetmény-megállapítási módszer alkalmazásával kerüljön sor.
- [15] Az Alkotmánybíróság már több döntésében megállapította, hogy a bírói kezdeményezés csak jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányulhat, bíró a folyamatban lévő ügyben alaptörvény-ellenes mulasztás kimondását nem indítványozhatja {lásd például 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]; 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [19]–[20]; 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [10]; 3217/2015. (XI. 10.) AB végzés Indokolás [24]; 3076/2016. (IV. 18.) AB végzés Indokolás [11]}.
- [16] Az Alkotmánybíróság a 3330/2017. (XII. 8.) AB végzésben általános érvennyel, az indítványozó kiletétől/személyétől függetlenül szögezte le, hogy „irányadó gyakorlata alapján az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotói mulasztás megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza, így annak indítványozására senki nem jogosult” (Indokolás [19]).
- [17] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést az Abtv. 64. § *b)* és *d)* pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2018. április 10.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/90/2018.

• • •