

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3131/2016. (VI. 29.) AB HATÁROZATA

jogszabály folyamatban lévő ügyben történő 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 Törvényszék mint másodfokú bíróság előtt folyamatban lévő 8.Mf.21.006/2015. számú ügyben nem alkalmazható.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Budapest Környéki Törvényszék fellebbezési tanácsa a magánszemély felperes által (a továbbiakban: felperes) a Pest Megye Önkormányzatának Hivatala alperes ellen közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésének megállapítása iránt indított, és 8.Mf.21.006/2015. számon folyamatban lévő perben – 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 adott ügyben történő alkalmazása kizárását kérte.
- [2] 2. A bírói kezdeményezés közvetlen előzményeként előadta, hogy az Alkotmánybíróság 1/2016. (I. 29.) AB határozatával (a továbbiakban: Abh.) 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 az *ex nunc* hatállyal megsemmisített törvényi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárásul szolgáló egyedi ügyekben, így a két bírói kezdeményezésben, továbbá az alkotmányjogi panaszban nem alkalmazható. Az indítványozó bírói tanács utalt arra, hogy az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján, ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvényellenességét az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Erre tekintettel a Tv. 3. § (5) bekezdése alkalmazásának kizárását kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál az előtte 8.Mf.21.006/2015. számon folyamatban lévő ügyben, mert annak alkalmazása ellentétes lenne az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és a 28. cikkével is.
- [3] 3. A perbeli ügyben a felperes 2012. január 28. napján kelt keresetében kérte a közszolgálati jogviszonya megszüntetéséről szóló munkáltatói intézkedés jogellenességének a megállapítását és jogkövetkezményként a közisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 60. § (4) bekezdése alapján 36 havi

átlagkeresetének megfelelő összegű átalány-kártérítés megfizetését. Az első fokon eljáró Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. március 20. napján kelt, 1.M.1096/2014/6. számon meghozott ítéletével megállapította, hogy a felperes közszolgálati jogviszonyának a 2011. december 30-án kelt munkáltatói intézkedéssel való megszüntetése jogellenes volt. Ezen jogellenesség jogkövetkezményeként – tekintettel arra, hogy a Tv. 3. § (5) bekezdése szerint közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 193. és 194. §-át a folyamatban lévő perekben is alkalmazni kell – a Kttv. 193. § (5) bekezdésében foglaltakat alkalmazva 15 havi illetményének megfelelő összeg megfizetésére kötelezte az alperesi hivatalt.

- [4] 4. A másodfokon eljáró, indítványozó bírói tanács észlelte, hogy az elsőfokú bíróság ítéletének meghozatalát követően az Alkotmánybíróság az Abh.-val megsemmisítette a Tv. 3. § (5) bekezdését, mert az a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközött. A bírói kezdeményezés kifejti, hogy a jogellenes munkáltatói intézkedés megtételekor és a kereset előterjesztésekor hatályos Ktv. 60. § (4) bekezdése szerint jogellenes közszolgálati jogviszony megszüntetése esetén legalább két, legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni. A 2012. február 29. napján hatályba lépő Tv. 59. § (1) bekezdés a) pontja hatályon kívül helyezte a Ktv.-t, azonban a 2012. március 1. napjától hatályos Kttv. 193. § (5) bekezdése szerint ezen átalány-kártérítés összege legalább két, legfeljebb huszonnégy havi illetménynek megfelelő összeg lehet. A Tv. 3. § (5) bekezdése pedig arról rendelkezett, hogy a 2012. március 1. napjától hatályba lépő Kttv. 193. és 194. §-át a folyamatban lévő perekben is alkalmazni kell. A bírói kezdeményezés ismerteti, hogy az előtte fellebbezés folytán folyamatban lévő perben a jogellenes jogviszony megszüntetés jogkövetkezményei levonásáról való döntése során olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amelyet az elsőfokú bíróság ítéletének meghozatalát követően az Alkotmánybíróság az Abh.-ban alaptörvény-ellenesnek minősített. Ezért azt megsemmisítette arra tekintettel, hogy az 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 harminchatról huszonnégy havira csökkentette le. Indítványában hangsúlyozta, hogy az előtte folyamatban lévő perben a közszolgálati tisztviselő hátrányosabb helyzetbe került a jogviszony megszüntetésekor és a kereset benyújtásakor érvényesíthető jogkövetkezményekhez képest, ezért az Abh.-ra figyelemmel kezdeményezte az alaptörvény-ellenes jogszabályhely alkalmazásának a kizárását.

II.

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

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

- [6] 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.”

- [7] 3. A Ktv. a bírói kezdeményezéssel érintett, a munkáltatói intézkedés megtételekor, és a kereset előterjesztésekor hatályos, az indítványban hivatkozott és érintett rendelkezése:

„60. § (4) Ha a közszolgálati jogviszonyt nem az (1) bekezdésben foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a közszolgálati jogviszony a megszüntetésről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a köztisztviselő részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb harminchat havi átlagkeresetnek megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni.”

- [8] 4. A Kttv. hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezése:

„193. § (5) Ha a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem az (1) bekezdésben foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a kormányzati szolgálati jogviszony a megszüntetésről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a kormánytisztviselő részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak

következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két, legfeljebb huszonnégy havi illetményének megfelelő átalánykártérítést kell fizetni.”

III.

- [9] A bírói kezdeményezés megalapozott.
- [10] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Alaptörvényben, illetve az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek, érdemi elbírálásra alkalmas.
- [11] 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.
- [12] 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 harminchatról 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]}
- [13] Az Abtv. 45. § (1) bekezdése főszabályként rendelkezik arról, hogy az Alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályi rendelkezés, az erről szóló alkotmánybírói 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 eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke nem indokolta, ezt maguk az indítványozók sem kérték.
- [14] 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 folyamatban lévő perekben történő alkalmazását rendelte el a Kttv. 193. és 194. §-ának. Azonban az Alkotmánybíróságnak az Abh. meghozatala során figyelemmel kellett lennie arra, hogy a Kttv. 193. és 194. §-a egy szabályösszesség, amelynek nem minden eleme valósítja meg szükségszerűen 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.
- [15] 3. Az alkalmazási tilalom mint jogkövetkezmény kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket tartja fontosnak kiemelni. Még az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépése előtt meghozott 35/2011. (V. 6.) AB határozatával állapította meg az Alkotmánybíróság azt az alkotmányos követelményt, mely szerint a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján köteles eldönteni, és amennyiben az alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli, köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Alkotmányos követelményként állapította meg továbbá az Alkotmánybíróság azt is, hogy bírói kezdeményezések alapján indult konkrét normakontroll eljárásokban az azonos ténybeli alapú, azonos jog alapján megítélendő polgári peres ügyekben az Alkotmánybíróság

megállapíthatja az általa alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály általános alkalmazási tilalmát. Azonban ha az Alkotmánybíróság nem általános, hanem csak konkrét alkalmazási tilalmat rendel el, akkor is – újabb bírói kezdeményezés esetén – lefolytatja a kizárólag alkalmazási tilalom iránti bírói indítvánnyal kapcsolatos eljárást.

- [16] Az Alaptörvény és az Abtv. hatálybalépése után meghozott 3013/2012. (VI. 21.) AB határozat a fentiekben idézett 35/2011. (V. 6.) AB határozat számos megállapítását átvette [lásd bővebben: Indokolás [20]–[25]]. Megállapította továbbá, hogy „[a]laptörvény-ellenességet megállapító, megsemmisítést tartalmazó és folyamatban lévő ügyekben alkalmazási tilalmat elrendelő határozat kihirdetését követően az Abtv. alapján csak bírói kezdeményezésben lehet kérni újabb, a határozatban foglaltaktól eltérő alkalmazási tilalom kimondását. Az Abtv. 25. §-a bírónak, és az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során teszi lehetővé, hogy olyan jogszabály alkalmazandóságánál, amelynek az alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, kezdeményezze az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását. Az újabb alkalmazási tilalmat akkor lehet elrendelni az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján, ha ez szolgálja a jogbiztonságot és a törvény előtti egyenlőséget, vagyis a hasonló ténybeli alapból származó, azonos jog alapján keletkezett jogviszonyok hasonló elbírálását a bíróság előtt.” {3013/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]}
- [17] Jelen bírói kezdeményezés kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy hasonlóan az Abh.-ban elbírált bírói kezdeményezésekhez, a munkáltatói intézkedés és a kereset benyújtása is a Tv. 3. § (5) bekezdése hatálya alá lépése előtt történt, így a Tv. 3. § (5) bekezdésének 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 alkalmazhatatlanságát.
- [18] 4. 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 Törvényszék mint másodfokú bíróság előtt folyamatban lévő 8.Mf.21.006/2015. számú ügyben a jelen határozat rendelkező részének 1. pontja szerint alkalmazási tilalmat rendelt el.

Budapest, 2016. június 20.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/770/2016.

