

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3046/2015. (III. 2.) AB HATÁROZATA**bírói kezdeményezés elutasításáról**

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

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 8. pont negyedik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést – az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést egyebekben visszautasítja.

Indokolás

I.

- [1] Az alkotmánybírósági eljárást kezdeményező bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.) 87. § 8. pont negyedik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 1.M.1051/2014. számon folyamatban lévő ügyben a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A bíróság előtt folyamatban lévő per tárgya a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóság 2014. január 20-án kelt másodfokú határozatának a bírósági felülvizsgálata, amely helybenhagyta a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve 2013. október 8-án kelt elsőfokú határozatát. Ez utóbbi döntés az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata alapján a felperes jogi személy és a magánszemély munkavállaló között a baleset idején fennálló munkavégzésre irányuló jogviszonyt szervezett munkavégzésnek minősítette, és elrendelte a munkabaleset kivizsgálását, a munkabaleseti jegyzőkönyvnek a hatóság részére történő megküldését.

- [3] A támadott közigazgatási határozat alapjául szolgáló tényállás szerint a felperes eszkozbérleti szerződést kötött egy olasz székhelyű gazdasági társasággal az általa szállított és telepített rendezvénysátrak vonatkozásában. A szerződés alapján az olasz cég a saját tulajdonát képező sátrakat és azok tartozékait – alvállalkozó igénybe vétele nélkül – maga építette fel a rendezvény idejére, majd maga bontotta le a rendezvény befejezését követően. A tevékenységet az olasz cég alkalmazásában álló munkavállaló felügyelte és irányította, az ő feladata volt a segéd munkások toborzása, a belépésre jogosító karszalag beszerzése, és a biztonsági szolgálattal való egyeztetés is a munkafolyamatok tekintetében. Ő kérte fel a sátorbontási tevékenység közben halálos balesetet szenvedett magyar munkavállalót segítségként, és ő állapodott meg vele az elvégzendő munka díjazásában is.
- [4] A balesetet követően az eljáró hatóságok bizonyítottan találták a szervezett munkavégzés tényét. Megállapították azt is, hogy az olasz cégnek nincs magyar adószáma. Figyelemmel azonban az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondatára arra a következtetésre jutottak, hogy a felperes mint munkáltató és a balesetet szenvedett munkavállaló közötti jogviszony szervezett munkavégzésnek minősül, és ezzel egyidejűleg elrendelték a munkabaleset kivizsgálását és a munkabaleseti jegyzőkönyvnek a hatóság részére történő megküldését.
- [5] Ezt követően a felperes kezdeményezte, hogy a bíróság indítványozza az Alkotmánybíróságnál az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata alkotmányossági vizsgálatát.
- [6] Az indítványozó bíró álláspontja szerint az Mvt. támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, az M) cikk (2) bekezdését és az R) cikk (2) bekezdését.
- [7] Az alaptörvény-ellenesség indokaként az indítványozó bíró kifejti, hogy az Mvt. támadott rendelkezése a gazdasági élet szereplőit ésszerű indok nélkül különbözteti meg, mivel a munkavédelmi szabályok betartásáért és betartatásáért fennálló felelősségre vonhatóságot magyar adószám meglététől teszi függővé. A gazdasági élet egyes szereplői kizárólag azon az alapon mentesülhetnek a munkavédelmi felelősség alól, hogy kiváltak-e magyar adószámot. Véleménye szerint a támadott rendelkezés ezáltal olyan kérdésben teszi megkülönböztető ismérvvé az adószám meglétét, melyben az teljes mértékben irreleváns. Az adószám ugyanis az adóalanyok nyilvántartására szolgáló technikai azonosító, amely az adóhatóság eljárásában az adóalanyok beazonosítására szolgál. Mindez a munkavédelmi szabályok betartását ellenőrző hatóságok eljárásában nem szolgálhat lényegi megkülönböztető ismérvként, és nem képezheti alapját annak, hogy egy jogalanyt munkáltatónak lehet-e

minősíteni a munkavédelmi szabályok betartásáért való felelősség kapcsán. Az Mvt. csupán a magyar adószám meglététől függően adott esetben olyan személyhez is munkáltatói felelősséget telepít, aki nem rendelkezik munkáltatói jogkörrel, nyilvántartással, és nincs ráhatása a munkafolyamatra és a munkafeltételekre. Az indokolatlan különbségtétel miatt a belföldi adószámot ki nem váltó gazdasági szereplők jogosulatlan előnyben részesülhetnek a belföldi, adószámmal rendelkező szereplőkhöz képest, és ezáltal sérülnek a tisztességes gazdasági verseny feltételei is.

- [8] Az indítványozó utal rá, hogy a támadott rendelkezést a munkavédelmi törvény módosításáról szóló 2007. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 15. § (4) bekezdése iktatta be az Mvt.-be. A jogalkotó célja ezzel az volt, hogy a munkavédelmi szabályok megsértése miatt intézkedést lehessen foganatosítani olyan esetekben is, amikor a munkáltató külföldi, és nem rendelkezik magyar adószámmal. Az indítványozó úgy véli azonban, hogy a módosítás valójában nem a munkavédelmi szabályokat ténylegesen megsértő külföldi munkáltatókkal szembeni intézkedést tette lehetővé, hanem általánosságban lehetővé tette valamely jogalanynak a felelősségre vonását a külföldi munkáltató felelősségre vonása helyett. Az a jogalkotói cél, hogy végső soron valakinek felelősségre vonhatónak kell lennie a munkavédelmi szabályok betartása és betartatása kapcsán, akár objektív felelősségtelepítés alapján is, önmagában nem ütközik a törvény előtti egyenlőség elvébe, illetőleg nem eredményezi azt, hogy egyes jogalanyokra ne vonatkoznának az Alaptörvény és a jogszabályok előírásai. Az indítványozó bírő álláspontja szerint azonban maga a magyar adószám megléte vagy hiánya mint megkülönböztető ismérv alapján nem telepíthető a munkavédelemmel kapcsolatos objektív felelősség a jogalanyok egy meghatározott csoportjára, illetőleg ettől nem függhet a munkavédelmi szabályokat ténylegesen megsértő, magyar adószámmal nem rendelkező jogalanyok a felelősség alóli mentesülése. Álláspontjának alátámasztására hivatkozik a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 8/A. § (8) bekezdésére, melynek értelmében a munkaügyi eljárásokban megállapított befizetési kötelezettség, így a munkavédelmi bírság is adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, melyet az adóhatóság hajt be az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) rendelkezései alapján [161. § (1) bekezdés]. Az adóhatóság eljárásában az egyes adózók nyilvántartása, azonosítása az adószám segítségével történik. Az indítványozó szerint az adószám egy technikai eszköz az eljárásban, azonban annak létezése vagy hiánya nem szolgálhat az anyagi jogi felelősség-telepítés kapcsán alapvető megkülönböztető ismérvként. Amennyiben a végrehajtás Magyarországon

nem foganatosítható, a jogszabályok tartalmazzanak arra vonatkozó rendelkezéseket is, hogy milyen eljárás követendő a külföldön történő behajtás érdekében [pl. Art. 147. § (1) bekezdése és az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabályairól szóló 2013. évi XXXVII. törvény].

- [9] Mindezek alapján az indítványozó álláspontja szerint az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata – amely a magyar adószám létezését lényegi megkülönböztető ismérvként kezeli a munkavédelmi felelősség és felelősségre vonhatóság kapcsán – ésszerűtlen, indokolatlan és önkényes különbségtételt eredményez a jogalanyok között, ezért az Alaptörvény fent idézett rendelkezéseibe ütközik.

II.

- [10] Az Alkotmánybíróság eljárása során az alábbi jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.

- [11] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„M) cikk (2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„XV. cikk A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

- [12] 2. Az Mvt. hivatkozott rendelkezése:

„87. § 8. *Munkáltató*: a munkavállalót szervezett munkavégzés keretében foglalkoztató. Munkáltatónak kell tekinteni a munkaerő-kölcsönzés keretében átengedett munkavállalót kölcsönvevőként foglalkoztatót, a kirendelt munkavállalót foglalkoztatót, a szakképzés keretében gyakorlati oktatást folytatót, valamint a más nem foglalkoztató, a munkáját kizárólag személyesen végző egyéni vállalkozót (akkor is, ha egyéni céget alapított) a munkavégzés hatókörében tartózkodók védelmére vonatkozó rendelkezések [9. § (2) bekezdés] tekintetében. A társadalmi munka esetén munkáltató a társadalmi munka szervezője. Magyar adószámmal nem rendelkező külföldi munkáltató esetén

munkáltató az a személy vagy szervezet, aki, illetve amely a tényleges irányítást gyakorolja, vagy a munkahelyért a fő felelősséget viseli, ennek hiányában az, akinek a területén a munkavégzés folyik.”

III.

- [13] Az indítvány nem megalapozott.
- [14] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [15] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bíró olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálata iránt terjesztette elő indítványát, amelyet az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmaznia kell.
- [16] Ugyanakkor a bírói kezdeményezés csak részben felel meg az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek. Az indítványozó bíró ugyanis a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességét érintő álláspontját csak a törvény előtti egyenlőség elvével összefüggésben fejtette ki. Az indítvány ugyanakkor nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével és az R) cikk (2) bekezdésével, holott ezt az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *e*) pontja előírja.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezért az indítványt az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének és R) cikk (2) bekezdésének sérelmét állító részében – figyelemmel az Abtv. 64. § *d*) pontjára, az indítvány törvényi feltételeknek nem megfelelő tartalma miatt – visszautasította.
- [18] 2. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatát a bírói kezdeményezés azon felvetésére folytatta le, miszerint az Mvt. támadott szabálya ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével. A bíró az alaptörvény-ellenességet abban látja, hogy a kifogásolt rendelkezés – amely a magyar adószám létezését lényegi megkülönböztető ismérvként kezeli a munkavédelmi felelősség és felelősségre

vonhatóság kapcsán – ésszerűtlen, indokolatlan és önkényes különbségtételt eredményez a jogalanyok között.

- [19] 2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette az adózásnak, valamint a munkavédelemnek a munkaügyi szabályozás rendszerében elfoglalt helyét, illetve a jelen ügy szempontjából fontosabb szabályait.
- [20] Az Art. értelmében Magyarország területén székhellyel, telephellyel rendelkező vagy egyébként gazdasági (termelő, szolgáltató, üzemi, üzleti) tevékenységet folytató jogi személy, vagyonnal rendelkező vagy bevételt, jövedelmet (nyereséget) elérő magánszemély, jogi személy és egyéb szervezet adózásának és költségvetési támogatásának rendjére e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni [3. § (1) bekezdése]. Adózó az a személy, akinek adókötelezettségét, adófizetési kötelezettségét, adót, költségvetési támogatást megállapító törvény vagy e törvény írja elő [6. § (1) bekezdése]. Adóköteles tevékenységet csak adószámmal rendelkező adózó folytathat. Az adóköteles tevékenységet folytatni kívánó adózó adószám megállapítása végett köteles az állami adóhatóságnál bejelentkezni az adóztatási feladatok hatékonyabb ellátása érdekében. Az állami adóhatósághoz be kell jelenteni az adózó nevét (elnevezését), rövidített cégnevét, a magánszemély adóazonosító jelét, külföldi vállalkozás esetén az illetősége szerinti állam hatósága által megállapított adóazonosító számát, továbbá az adózó címét, székhelyét, a cég székhelyétől különböző központi ügyintézés helyét, telephelyét (16. §).
- [21] A külföldi vállalkozás nevében és érdekében belföldi gazdasági tevékenységével összefüggésben adózási ügyvivőként kizárólag belföldi fióktelepe járhat el, ha a külföldi vállalkozás belföldi fióktelep alapítására köteles vagy egyébként ilyennel rendelkezik. Az adózási ügyvivő teljesíti a külföldi vállalkozás belföldi adókötelezettségeit, továbbá gyakorolja az adózót megillető jogokat is. (8. §)
- [22] Az a külföldi vállalkozás, amely belföldi gazdasági tevékenységével összefüggésben gazdasági célú letelepedésre nem köteles, az adó-, a járulékfizetési és a bevallási kötelezettségeinek teljesítésére pénzügyi képviselőt bízhat meg, ennek hiányában viszont közvetlenül saját maga köteles teljesíteni azt. Az adóhatóság a bejelentés alapján a külföldi vállalkozást és pénzügyi képviselőjét nyilvántartásba veszi és a külföldi vállalkozás számára adószámot állapít meg (9. §). Az Art. 178. § 23. pontja értelmében munkáltató a belföldön székhellyel, telephellyel, képvisellel rendelkező jogi személy, bejegyzett cég, személyi egyesülés és egyéb szervezet, egyéni- és társas vállalkozó, ideértve a belföldön lakóhellyel rendelkező magánszemélyt is, valamint a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások

fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 4. § a) pontja szerinti foglalkoztató a munkaviszony alapján foglalkoztatottak tekintetében, kivéve a Tbj. 56/A. §-a szerinti külföldi vállalkozást.

- [23] A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i 987/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 21. cikke a munkáltató kötelezettségeit definiálja. Ezek között rögzíti, hogy annak a munkáltatónak, amelynek bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye nem az illetékes tagállam területén található, a munkavállalóra vonatkozó jogszabályok szerinti valamennyi kötelezettségét úgy kell teljesítenie, mintha bejegyzett székhelye vagy üzletviteli helye az illetékes tagállamban lenne. A végrehajtási rendelet külön kiemeli az említett jogszabályok által előírt járulékfizetési kötelezettség teljesítését. Az a munkáltató pedig, amely nem rendelkezik telephellyel az alkalmazandó jogszabályok szerinti tagállamban, megállapodhat az érintett munkavállalóval, hogy a munkavállaló a munkáltató járulékfizetési kötelezettségeit annak nevében teljesíti. Ez nem érinti a munkáltató alapkötelezettségeit. A munkáltató az ilyen megállapodásról értesítést küld az érintett tagállam illetékes intézményének.
- [24] A jogharmonizáció érdekében a jogalkotó a járulékkötelezettségek teljesítésére vonatkozó különös rendelkezéseket a Tbj. 56/A. §-ában helyezte el. A 2011. január 1-jétől hatályos előírások a magyar jogszabályok szerint bejegyzésre nem kötelezett külföldi foglalkoztatónak (a továbbiakban: külföldi vállalkozás) a Magyarország területén biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony keretében munkát végző vagy kiküldetésben lévő munkavállalója (foglalkoztatottja) biztosítási jogviszonyával kapcsolatos jogok és kötelezettségek tekintetében meghatározott korábbi képviselői szabályokat váltják fel. A magyar jogszabályok szerint bejegyzésre nem kötelezett külföldi vállalkozás a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonnyal összefüggő bejelentési, járulékfizetési és bevallási kötelezettséget az Art. 8. és 9. §-ban meghatározott fióktelep, illetve pénzügyi képviselő útján, ennek hiányában közvetlenül saját maga köteles teljesíteni.
- [25] Abban az esetben, ha a külföldi vállalkozás nem rendelkezik fiókteleppel, illetve pénzügyi képviselővel, és a magyar jog szerint biztosított munkavállalót foglalkoztat, a biztosítás kezdetét megelőzően – a foglalkoztatás megkezdése előtt – köteles bejelentkezni a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (NAV), és kérelmezni, hogy a NAV foglalkoztatói minőségében vegye nyilvántartásba. A foglalkoztatott biztosítási kötelezettségének kezdetét legkésőbb a biztosítás első napján, a biztosítás megszűnését, illetve a munkavégzési kötelezettség és járulékalapot képező jövedelem nélküli időszakot 8 napon belül kell bejelenteni. A külföldi

vállalkozás javára biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony keretében munkát végző foglalkoztatott részére kifizetett járulékalapot képező jövedelem után a külföldi vállalkozás társadalombiztosítási járulékot fizet és a biztosítottat terhelő egyéni járulékokat (nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulék) levonja. Járulékalapot képező jövedelemnek minősül – egyebek mellett – a személyi jövedelemadóról szóló 2005. évi CXVII. törvény szerint az összevont adóalapba tartozó önálló és nem önálló tevékenységből származó bevételből az adóelőleg-alap számításnál figyelembe vett jövedelem, illetve ennek hiányában, vagyis ha a jövedelem Magyarországon nem adóztatható, a munkaszerződésben meghatározott személyi alaphér, illetőleg ha a munkát nem munkaviszony, hanem munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében végzik, a szerződésben meghatározott díj. Az eddigi szabályozás szerint a foglalkoztatónak (munkáltató, kifizető) a biztosítottak bejelentését a Tbj. 44. § rendelkezése alapján az illetékes egészségbiztosítási igazgatási szervhez kellett teljesíteni. Az egycsatornás adatszolgáltatási rendszer kialakításával viszont a biztosítottak bejelentését – elektronikus úton vagy papíralapú adathordozón – a foglalkoztatóknak az illetékes elsőfokú állami adóhatósághoz kell teljesítenie. Az állami adóhatóság a beérkezett elektronikus adatszolgáltatást haladéktalanul továbbítja az egészségbiztosítási, illetőleg a munkaügyi szervhez. A papíron teljesített bejelentésről az adóhatóság elektronikus dokumentumot készít, és azt továbbítja az arra jogosult szervek részére.

[26] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy téves az indítványozónak azon felvetése, hogy az adószám pusztán az adóalanyok nyilvántartására szolgáló technikai azonosító. Az Art. célja a gazdasági (termelő, szolgáltató, üzemi, üzleti) tevékenységet folytató jogi személy, vagyonnal rendelkező vagy bevételt, jövedelmet (nyereséget) elérő magánszemély, jogi személy és egyéb szervezet adózásának ellenőrzése, és ezáltal az adóztatási feladatok hatékonyabb ellátása. A Tbj. pedig az Art.-val összhangban szabályozza, hogy a foglalkoztató a munkavállalóira vonatkozó jogszabályok szerinti valamennyi kötelezettségét teljesítse, a jogosultságok befizetése, illetve az esetleges hátrányok megszüntetése érdekében.

[27] 2.2. Az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a XX. cikk (1) bekezdése értelmében pedig mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot az állam a Munka Törvénykönyve [51. § (4) bekezdés, 54. §, 60. § (1) bekezdés, 97. § (1) bekezdés, 113–114. §, 264. § (2) bekezdés e) pont] mellett a munkavédelem

megszervezésével, balesetvédelmi szabályok rendszerével és az egészségügyi igazgatás körében is külön biztosítja.

- [28] A jogalkotó a munkavédelmi szabályok megalkotásával tehát az állam alkotmányos feladatát teljesíti. Az Mvt. szerint a munkavédelem elsődleges célja – összhangban az Európai Unió joganyagával, a nemzetközi munkaügyi egyezményekben és ajánlásokban foglaltakkal – a munkavállalók egészségének, testi épségének védelme, a balesetek megelőzése és az egészségkárosodások csökkentése a munkavégzés során. Ennek elmaradása kedvezőtlen helyzetbe hozná a munkavállalókat és a munkáltatókat, mert a munkahelyi baleset vagy megbetegedés az utóbbiak számára jelentős veszteséget okoz, ami visszahat az államra is. A munkavédelem szervezeti, szabályozási kereteinek megteremtése elsődlegesen az állam feladata, a munkáltatók és a munkavállalók pedig e keretek között együttműködve törekednek a biztonságos munkavégzés követelményeinek megteremtésére. A fentieknek megfelelően az Mvt. meghatározza a biztonságos, egészséget nem veszélyeztető munkavégzés tárgyi és személyi feltételeit. A tárgyi feltételek a munkavégzés körülményeire (munkahely, munkaeszközök, védőeszközök stb.), míg a személyi feltételek a munkavállalók személyében rejlő okokra (egészségi állapot, munkavédelmi szabályok ismerete, megfelelő szakképzettség, pályaalkalmasság stb.) vonatkoznak.
- [29] A munkavédelmi szabályok sajátossága, hogy a munkáltató elsődleges felelősségét hangsúlyozza az egészséges és biztonságos követelmények megvalósításában. Ennek az oka a munkajogviszony alá-fölérendeltségi jellege. Az Mvt. indokolása szerint a munkáltató és a sérült munkavállaló érdekeltége a munkabalesetekkel kapcsolatban ellentmondásosan alakul még akkor is, ha a munkabaleset megelőzése közös érdekük. A sérült reparációs és a biztonságos munkakörülmények kialakítására vonatkozó igénye ütközhet a munkáltató költség megtakarítására irányuló törekvésével. Az Mvt. ezért a munkáltató és a sérült munkavállaló eltérő pozícióját és ellenérdekeltégét kiegyensúlyozó céllal a munkabalesetek megelőzését és objektív kivizsgálását kívánja elősegíteni.
- [30] Az Mvt. a legszélesebb körre terjeszti ki a törvény hatályát a magyarországi „szervezett munkavégzés” fogalmának megalkotásával és használatával. Az Mvt. rendelkezéseit olyan munkavégzéseknél kell alkalmazni, amelyeknél a munkát végző tevékenységét más irányítja, a munkavégzés eredménye is mást illet meg, függetlenül attól, hogy az milyen szervezeti vagy tulajdoni formában történik (9–10. §). Ez az irányítottság, alárendeltség teszi szükségesé a munkafeltételek biztonságosságát, ez utóbbi megkövetelését és az ezért felelős munkáltatók hatósági ellenőrzését. A munkavégzési viszonyokhoz igazodó helyi követelmények, szervezési, szabályozási feladatok meghatározása

a munkáltató önálló felelősségi körébe tartozik, a törvény a megvalósítás konkrét módjára nem ad eligazítást. A különböző hatóságok ellenőrzései során a foglalkoztatótól fogják tehát számonkérni az előírások megtartását, az egészséges és biztonságos munkakörülmények megteremtését. Az ehhez szükséges hatósági eszközök elsősorban védelmi jellegűek, de szankció alkalmazására is mód van. Természetesen ez csak végső eszköz, hiszen a munkavédelem területén a károsodások megelőzése a cél. Az egészségkárosodások megelőzéséhez fűződő nemzetgazdasági érdekből fakad az a kötelezettség is, hogy a bekövetkezett munkabalesetek és foglalkozási megbetegedések vizsgálata során fel kell tárni mindazokat a személyi, tárgyi, környezeti tényezőket, amelyek az egészségkárosodás bekövetkezésében közrehatottak, és amelyek megszüntetésével a baleseteket, egészségkárosodásokat csökkenteni lehet. Ezzel összefüggésben rendelkezik a törvény a balesetek bejelentéséről, kivizsgálásáról, valamint nyilvántartásáról, és e feladatok teljesítését a munkáltató kötelezettségeként határozza meg. E körben az Mvt. külön nevesíti a rögzítendő személyes adatokat, köztük az adószám létét.

- [31] A munkavédelmi bírság alkalmazásáról a jogalkotó a szabályszegés súlyosabb eseteiben rendelkezik, ami arra utal, hogy a szabályozás alapvetően a megelőzést kívánja szolgálni. A munkavédelmi bírság mögött a törvény indoklása szerint az az elv húzódik meg, hogy a nemzetgazdaság joggal várja el a munkáltatótól, hogy ha más személyeket alkalmaz gazdasági céljai megvalósításához, akkor biztosítsa a foglalkoztatás biztonságát, és csak olyan munkaeszközöket készítsen, használjon, forgalmazzon, amelyek munkavédelmi szempontból kielégítőek. A munkavédelmi bírság a munkáltató ettől eltérő magatartását szankcionálja. A szabálysértési bírságtól való eltérő alkalmazási feltételek miatt a munkavédelmi bírság kiszabásával párhuzamosan a szabályszegésért való felelősség is megállapítható.
- [32] Az Mvt. a munkavédelmi hatóság felügyelőjének jogosítványait a még hatékonyabb hatósági ellenőrzést segítő jogosultságokkal bővíti ki. A törvény szerint e körbe tartozik a munkáltatói minőség megállapítása törvényi vélelemmel, amelynek ott van jelentősége, ahol az egyidejű többes munkavégzésnél – gyakran az ellenőrzöttek együttműködésének hiánya miatt – problematikus a munkáltató azonosítása. Mindezekre tekintettel került sor az Mvt. Módtv.-vel megállapított, indítvánnyal támadott rendelkezése megalkotására.
- [33] A kifejtettek alapján megállapítható, hogy a munkavédelem joganyaga a munkajogon belül is egy jól elhatárolható, sajátos szabályokkal rendelkező jogterület, amelynek speciális vonásai egyrészt a szabályozás tárgyának

sajátosságából, másrészt az alapul fekvő (munkáltató-munkavállaló közötti) aszimmetrikus jogviszony jellegéből fakadnak.

- [34] 2.3. Az indítványozó bíró kifogásait az Alaptörvény XV. cikke (1) bekezdésének megsértésére alapította.
- [35] Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése az általános jogegyenlőség elvét szabályozza, amely a jogrendszer valamennyi szabálya tekintetében megfogalmazza az egyenlően kezelés követelményét, mert az egyenlőség végső alapja az emberi méltóság. Egy adott szabályozás így abban az esetben nem felel meg az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt mércének, ha végső soron az emberi méltósághoz fűződő jogot sérti. A diszkrimináció tilalma tehát nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárás fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie. Alaptörvény-ellenes megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha azonos csoportba tartozó személyi körben és azonos szabályozási koncepción belül az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nem lehet hátrányos megkülönböztetésként értékelni, ha a jogi szabályozás eltérő alanyi körre állapít meg eltérő rendelkezéseket, avagy a megkülönböztetésnek ésszerű indokát adja {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22], [24]–[28], megerősítette: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87]}.
- [36] Az Alkotmánybíróságnak tehát először azt kellett megvizsgálnia, hogy munkavédelmi szempontból azonos csoportba tartoznak-e (összehasonlíthatóak-e) a magyar adószámmal rendelkező, illetve nem rendelkező külföldi munkáltatók.
- [37] Az Mvt. 87. § 8. pontja a következőképpen határozza meg a munkáltató fogalmát: „a munkavállalót szervezett munkavégzés keretében foglalkoztató”. Munkáltatónak kell tekinteni a munkaerő-kölcsönzés keretében átengedett munkavállalót kölcsönvevőként foglalkoztatót, a kirendelt munkavállalót foglalkoztatót, a szakképzés keretében gyakorlati oktatást folytatót, valamint a más nem foglalkoztatót, a munkáját kizárólag személyesen végző egyéni vállalkozót (akkor is, ha egyéni céget alapított) a munkavégzés hatókörében tartózkodók védelmére vonatkozó rendelkezések [9. § (2) bekezdés] tekintetében. A társadalmi munka esetén munkáltató a társadalmi munka szervezője. Magyar adószámmal nem rendelkező külföldi munkáltató esetén munkáltató az a személy vagy szervezet, aki, illetve amely a tényleges irányítást gyakorolja, vagy a munkahelyért a fő felelősséget viseli, ennek hiányában az, akinek a területén a munkavégzés folyik. A szervezett munkavégzés körébe tartozik a munkaviszonyban (közszolgálati, a közalkalmazotti, a bedolgozói

jogviszonyban), a tagsági munkaviszony jellegű jogviszonyban, a fegyveres erők, fegyveres testületek, rendészeti szervek tagjai által szolgálati viszonyban, a polgári szolgálatban, a társadalmi munka során kifejtett munkavégzés. Az Mvt. a hatálya alá vonja azokat a más számára történő munkavégzéseket is, amelyek nem önkéntes elhatározáson alapulnak (előzetes letartóztatásban, elítéltként, közigazgatási határozat alapján), illetve a tanulói, hallgatói jogviszonyban történő gyakorlati képzést is.

- [38] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Mvt. szabályozási koncepciójában a munkáltatók munkavédelmi szempontból homogén csoportot alkotnak. A támadott rendelkezés a magyar adószámmal rendelkező, illetve nem rendelkező munkáltatók között különbséget tesz a munkavédelmi balesetekkel összefüggő felelősségviselés kapcsán. A különbségtétel alkotmányosságának megítélése szempontjából annak van döntő jelentősége, hogy a szabályozás önkényes-e vagy van-e ésszerű indoka. Az Alkotmánybíróság áttekintette a támadott szabályozást, és megállapította, hogy – amint már a 2.2. pontban is kifejtette – az állam a munkavédelmi szabályok megalkotásával az Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdésében és XX. cikk (1) bekezdésében szabályozott alkotmányos feladatát teljesíti. A munkavédelmi szabályok sajátossága, hogy a munkáltató elsődleges felelősségét hangsúlyozza az egészséges és biztonságos követelmények megvalósításában. Ez a munkajogviszonyok sajátos alá-fölérendeltségi (asszimmetrikus) jellegéből következik. Ennek megfelelően a szabályok megalkotása és betartásának ellenőrzése az állam elsődleges feladata. A munkáltató felelősségi körébe tartozik az állam által alkotott szabályok konkretizálása és véghezvitele az általa végzett gazdasági tevékenység jellegéhez igazodóan. Az állam a munkáltatókat az adószám alapján tartja nyilván és ellenőrzi tevékenységüket. Adószám hiányában az állam az Alaptörvényből fakadó, a munkavállalók egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételeket nem tudná biztosítani. Az Mvt. indokolása szerint jogalkalmazási gondot jelent, hogy a magyar adószámmal nem rendelkező külföldi munkáltató esetében a munkavédelmi hatóság érdemben nem tud intézkedést foganatosítani, ezért szükséges a munkavédelmi szabályokat megsértő és ezért felelősségre vonható munkáltató e körben való, törvény szerinti meghatározása. Alkotmányossági szempontból ezért ésszerű, tehát nem kifogásolható az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata által alkalmazott különbségtétel a magyar adószámmal rendelkező, illetve nem rendelkező külföldi munkáltatók között. A munkáltatók közötti különbségtétel mindezek alapján ésszerű indokokon alapszik, ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint

az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – az Mvt. 87. § 8. pontjának negyedik mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

Budapest, 2015. február 23.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

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

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1971/2014.

