

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3195/2020. (VI. 11.) AB HATÁROZATA

alkalmazási tilalom megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panaszok tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 16. §-ának 2015. szeptember 8-ig hatályban volt (8) bekezdésének „szereplő községben” szövegrésze az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésébe ütközően alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 16. §-ának a hatálybalépésétől 2015. szeptember 8-ig hatályban volt (8) bekezdésének „szereplő községben” szövegrésze a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II10.595/2017/4. számú ítéletével felülvizsgált ügyben nem alkalmazható.

3. Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II10.595/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 32. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybírósághoz két alkotmányjogi panasz érkezett, melynek indítványozói az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alapján egyrészt a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet1.) 16. §-ának 2015. szeptember 8-ig hatályos (8) bekezdése, valamint 32. § (6) bekezdése; másrészt a Kúria mint felülvizsgálati bíróság – Mfv.II.10.595/2017/6. számú végzéssel kijavított – Mfv.II.10.595/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] Az Alkotmánybíróság az azonos jogszabályi rendelkezés, valamint az azonos kúriai döntés alkotmányossági vizsgálatára irányuló, azonos tartalmú indokolással benyújtott alkotmányjogi panaszokat tárgyi összefüggésükre tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése alapján – figyelemmel az Ügyrend 34. § (1)–(2) bekezdésében foglaltakra – egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló ügy lényege – a bírósági döntésekben megállapított tényállás és az indítványozók előadása alapján – a következőképpen foglalható össze.
- [4] 2.1. Az egyik indítványozó (az alapügy II. rendű felperese, a továbbiakban: indítványozó1.) a munkáltatóval (a továbbiakban: alperes, illetőleg munkáltató) határozatlan idejű munkaviszonyt létesített (gondozónői, majd dajka munkakörben dolgozott). Az indítványozó1. 2016 májusában a nő 40 éves, kedvezményes öregségi nyugdíjára vált jogosulttá, erre tekintettel a jogviszonyát 2016. június 30-i hatállyal közös megegyezéssel megszüntették. Ezt követően 2016 júliusában kérelemmel fordult az alpereshez a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék megfizetése iránt, azonban választ nem kapott.

- [5] A másik indítványozó (az alapügy I. rendű felperese, a továbbiakban: indítványozó2.) matematika-fizika szakos középiskolai tanárként dolgozott nyugdíjba vonulásáig. 2016 júliusában az indítványozó2. kérte munkaviszonya közös megegyezéssel való megszüntetését, valamint a Korm. rendelet 16. § (8) bekezdése alapján járó, nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék megfizetését; ám végül 2016. augusztus 12-én rendes felmondást nyújtott be, mely alapján 2016. szeptember 13-án munkaviszonyát megszüntette.
- [6] A pótlék utólagos megfizetésében bízva az indítványozók kérelmet, majd fizetési felszólítást nyújtottak be a munkáltatóhoz, azonban erre választ nem kaptak, így pert kezdeményeztek a munkáltató ellen az elmaradt pótlék (valamint késedelmi kamat) megfizetése iránt, továbbá az indítványozó1. az alperessel kötött megállapodás „érvénytelenítését” is kérte.
- [7] 2.2. Az első fokon eljáró Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.M.243/2016/6. számú ítéletével az indítványozók keresetének a pótlék és a késedelmi kamat megfizetésére kötelezés tekintetében helyt adott, az indítványozó1. ezt meghaladó keresetét elutasította. Ítélete indokolásában megállapította, hogy a Korm. rendelet1. 2015. szeptember 8-ig hatályos 16. § (8) bekezdése a pótlékot a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet2.) mellékletében szereplő községekben köznevelési intézményben munkát végző pedagógusok részére biztosította. Az elsőfokú bíróság – az alperes érvelésével szemben – a „község” elnevezésnek nem tulajdonított perdöntő jelentőséget, mert annak helyét – a támadott rendelkezés módosítását követően – a „település” szó vette át. Osztotta a törvényszék hasonló tárgyú ügyben kifejtett azon álláspontját, mely szerint a pótlék célját tekintve nincs elfogadható indoka annak, hogy ilyen körülmények között községben vagy városban dolgozók között különbségtételre kerüljön sor.
- [8] Az alperes fellebbezése folytán eljáró Gyulai Törvényszék 9.Mf.25.282/2017/6. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Ítéletének indokolása szerint a Korm. rendelet2. melléklete a társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel rendelkező városokat és községeket tüntette fel, abban a felperes munkavégzésének helye, Battonya is szerepelt. A törvényszék álláspontja szerint nem vitatható, hogy a Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdése a „község” kifejezést használja, azonban az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a pótlék célját tekintve nincs elfogadható indoka annak, hogy az ilyen körülmények között községben vagy városban dolgozók között különbségtételre kerüljön sor. A másodfokú bíróság egyetértett a pótlék mértékének a megállapításával is.
- [9] A jogerős ítélet ellen az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, melyet a Kúria nagyobb részt alaposnak talált. Az alkotmányjogi panasszal támadott Mfv.II.10.595/2017/4. számú ítéletével a Gyulai Törvényszék 9.Mf.25.282/2017/6. számú ítélete felülvizsgálati kérelemmel nem érintett részét nem érintette; azt a részét, melyben a jogerős ítélet a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.M.243/2016/6. számú ítéletét az indítványozóknak fizetendő meghatározott összeget meghaladó részében helyben hagyta, a Kúria hatályon kívül helyezte; végül a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletét megváltoztatta és az alperes marasztalásának összegét mindkét indítványozó esetében leszállította.
- [10] A Kúria ítélete indokolásában kifejtette, hogy a település átfogó, összefoglaló fogalmat jelent, amelyen belül a jogszabály megkülönböztet községeket, városokat, járásszékhely városokat, megyei jogú városokat, fővárost és kerületeit is. Ebből következően a község egy szűkebb fogalmat, a település egyik fajtáját jelenti, ekként abba a város mint település nem értendő bele. A Kúria megállapította, hogy mivel a Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdésének 2015. szeptember 8-ig hatályos szövege kizárólag a Korm. rendelet2. mellékletében szereplő községek esetében tette lehetővé a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék megfizetését, az indítványozóknak az ezt megelőző időszakra előterjesztett keresete megalapozatlan volt. A Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdésének 2015. szeptember 9-ével hatályba lépett módosítása eredményeként viszont a pótlék már nemcsak a községekben, hanem valamennyi felsorolt településen lehetővé vált, így az indítványozókat a pótlék a módosítás hatálybalépésének időpontjától, vagyis 2015. szeptember 9-étől illette meg.
- [11] 3. Az indítványozók ezt követően fordultak – hiánypótlásra történő felhívásukra tekintettel kiegészített – alkotmányjogi panaszukkal az Alkotmánybírósághoz, kérve egyrészt a Kúria ítéletének, másrészt a Korm. rendelet1. 2015. szeptember 8-ig hatályos 16. § (8) bekezdésének, valamint a 32. § (6) bekezdésének az alkotmányosságát vizsgálását, az alábbiak szerint.

- [12] 3.1. Az indítványozó1. és az indítványozó2. eredeti – lényegileg megegyező – kérelmében a Kúria Mfv.II10.595/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozók álláspontja szerint a támadott döntésében a Kúria a Korm. rendelet1. 16. §-ának 2015. szeptember 8-ig hatályos (8) bekezdésében szereplő község kifejezést az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését sértő módon értelmezte – szemben az első- és másodfokú bíróság ítéletében megjelenő – az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő – értelmezéssel. Alkotmányjogi panaszukban előadták, hogy a Korm. rendelet1. fenti rendelkezésének módosításai is azt a jogalkotói szándékot igazolják, hogy anyagilag is elismerje azoknak az erőfeszítéseit, akik gyermekeket nevelnek, oktatnak, és munkájukat az átlagosnál nehezebb körülmények között végzik. Az indítványozók hangsúlyozták azt is, hogy olyan város köznevelési intézményében dolgoztak, mely a Korm. rendelet2. mellékletében a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott települések között szerepel és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtott, 9 másik várossal együtt. Hivatkoztak továbbá arra, hogy a rendszerváltás környékén a városok száma hirtelen ugrásszerűen megnövekedett, függetlenül attól, hogy egyes települések csupán csekély, vagy semennyi városi funkcióval sem rendelkeztek. Úgy vélték, az esetlegesen létező csekély városi funkció érdemben nem befolyásolja a nehéz munkakörülményeket, és nem teszi a települést ténylegesen is várossá.
- [13] Az indítványozó1. utalt arra is, hogy a Korm. rendelet 32. § (6) bekezdésének 2014. március 26-tal hatályba lépett módosítása a jogosulti kört tovább bővítette, ugyanakkor a Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdésével a jogalkotó a még hátrányosabb helyzetben levő, nem csupán a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, hanem az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtott városokban még a pedagógusokat is kizárta; mindenféle észszerű indok nélkül. Az indítványozók szerint ez hátrányos megkülönböztetést jelent, a jogalkotó ugyanis az azonos helyzetben levő érintetteket nem kezelné azonos körülménnyel, így sértve a diszkrimináció tilalmát.
- [14] Végül a Kúria ítéletének vélt alaptörvény-ellenessége kapcsán kiemelték, hogy a Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdésének olyan értelmezését adta, mely alaptörvény-ellenes, így maga a döntés is az.
- [15] 3.2. Hiánypótlásra történő felhívását követően az indítványozó1. alkotmányjogi panaszát kiegészítette: a kúriai döntés ellen előterjesztett indítványán felül kérte a Korm. rendelet1. 32. §-a 2015. szeptember 8-ig hatályos (6) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát is. Ismételten hangsúlyozta, hogy a Kúria a község fogalmát értelmezve kizárta azokat az alkalmazottakat, akik olyan településen végzik munkájukat, mely a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott települések között szerepel és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtott, azonban nem község. Álláspontja szerint a támadott szabályozás önkényesen tett különbséget a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott településeken működő köznevelési intézmények alkalmazottai között aszerint, hogy feladataikat városi vagy községi intézményekben látták el, ami sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.
- [16] 3.3. Az indítványozó2. alkotmányjogi panaszát szintén kiegészítette: a kúriai döntés ellen előterjesztett indítványán felül kérte a Korm. rendelet1. 16. §-a 2015. szeptember 8-ig hatályos (8) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát is. Álláspontja szerint az elmaradott településeken dolgozó pedagógusok hivatásuk gyakorlása során a településük elmaradottsága miatt ugyanolyan vagy hasonló helyzetben vannak; ennek a megkülönböztetésnek nincs semmilyen, racionális érvekkel alátámasztható indoka, így ez a megkülönböztetés diszkriminatív. Érvelése szerint a támadott rendelkezés a Korm. rendelet2. mellékletére utal, melyben megyénként ábécé sorrendben kerültek feltüntetésre azok a települések, melyek fejlettségét, illetőleg elmaradottságát előre meghatározott szempontok szerint kialakított mutatók átlaga alapján állapították meg. Az itt meghatározott szempontokat, valamint a Központi Statisztikai Hivatal által kiadott tanulmányt is figyelembe véve az indítványozó2. szerint a listán szereplő városokra nem mondható, hogy kevésbé lennének elmaradottak mint a községek, pusztán a városi címükre tekintettel. Álláspontja szerint az elmaradott települések jogállása és fejlettségének, illetve elmaradottságának mértéke között semmilyen ok-okozati összefüggés nincs, így nem lehet tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka annak, hogy az elmaradott, de városi jogállású településen található közoktatási intézmények pedagógusai miért dolgoztak volna könnyebb (így pótlékra nem jogosító) körülmények között, mint a náluk fejlettebb községekben dolgozó (de a nevezett pótlékra jogosult) kollégáik. A városi intézmények pedagógusainak csoportját a másik csoporthoz képest hátrányos megkülönböztetés is éri a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék szempontjából. A támadott rendelkezés a pótlékra való jogosultság szempontjából tehát önkényesen, mindenféle racionalitást nélkülözve tett különbséget az elmaradott

településeken található közoktatási intézmények pedagógusai között attól függően, hogy munkahelyük települése valamikor városi címet kapott, vagy sem.

- [17] Az indítványozó2. a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességével összefüggésben ismételten hivatkozott az Alaptörvény 28. cikkére is, és kifejtette, hogy a Kúria a támadott jogszabályi rendelkezés értelmezésekor túllépte az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit.

II.

- [18] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

- [19] 2. A Korm. rendelet1. 2015. szeptember 8-ig hatályos támadott rendelkezései:

„16. § (8) A nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlékra az a pedagógus jogosult, aki olyan köznevelési intézményben dolgozik, amely a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló kormányrendelettel kiadott jegyzékben a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott települések között szereplő községben található.”

„32. § (6) A nehéz körülmények között végzett munka utáni pótlékra a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő munkakörökben foglalkoztatott közalkalmazott is jogosult a 16. § (8) bekezdésében meghatározott feltételek szerint.”

III.

- [20] 1. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése alapján – mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panaszok befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határidőben érkezett alkotmányjogi panasz a befogadhatóság követelményeinek az alábbi kivételekkel eleget tesz.
- [21] 2. Az indítványozók a Korm. rendelet1. 2015. szeptember 8-ig hatályos 16. § (8) bekezdését, valamint 32. § (6) bekezdését támadták az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszaikban.
- [22] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy a Korm. rendelet1. 16. § (8), illetve 32. § (6) bekezdése – ahogy arra az indítványozók is hivatkoztak – 2015. szeptember 9-i hatállyal módosult. Az Abtv. 41. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvény-ellenességét is megállapítsa, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. Adott esetben a támadott rendelkezéseket a jogalkotó ugyan nem helyezte hatályon kívül, csupán módosította, azonban az eljárás során adott időállapotbeli tartalmát kellett az eljáró bíróságoknak figyelembe venni. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében – egyéb feltételek mellett – alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok a konkrét ügyben a Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdését alkalmazták, azonban a 32. § (6) bekezdését nem, így utóbbi rendelkezés érdemi alkotmányossági vizsgálatára nem volt

- mód. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot kizárólag a Korm. rendelet1. 2015. szeptember 8-ig hatályban volt 16. § (8) bekezdése tekintetében folytatta le, míg a Korm. rendelet1. 32. § (6) bekezdéssel összefüggésben benyújtott kérelmeket az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [23] Az Alkotmánybíróság mindazonáltal rámutat a következőkre: a Korm. rendelet1. 32. § (6) bekezdése éppen a pótlékra jogosultak körét szélesíti: ez a rendelkezés „A köznevelési intézményben nem pedagógus-munkakörben foglalkoztatottak besorolására vonatkozó szabályok” alcím alatt szerepel, és a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő munkakörökben foglalkoztatott közalkalmazottak pótlékra való jogosultságáról rendelkezik. Ebből következően a rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása az indítványozó1. jogsérelmének orvoslására nem lenne alkalmas.
- [24] 3. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság feltételeinek vizsgálata során megállapította, hogy az indítványban szereplő, sérülni vélt alaptörvényi rendelkezések egy része nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított és védett alapjogának, így ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható. E körbe tartozik az indítványozók által megjelölt alaptörvényi rendelkezések közül az Alaptörvény 28. cikke. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a bírósági döntést az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben – mivel a kérelem e tekintetben az Abtv. 26–27. §-ban foglalt követelményeknek nem felel meg – érdemben nem vizsgálhatta {lásd például: 3237/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [19]; 3289/2017. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [30]}.
- [25] 4. A fenti megállapításaira tekintettel az Alkotmánybíróság a továbbiakban kizárólag a Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdésének, valamint a Kúria döntésének az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdéssel összefüggésben állított vélt alaptörvény-ellenességét vizsgálta. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételetyét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek és egyben a bírói döntést érdemben befolyásoló kérdésnek tekintette azt, hogy a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlékra való jogosultság feltételei tekintetében valóban fennáll-e az az indítványozók által állított hátrányos megkülönböztetés. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével – érdemben bírálta el.
- [27] 5. Végül az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálata előtt szükségesnek tartotta annak mérlegelését is, hogy nem tekinthető-e a támadott rendelkezés alkotmányossági vizsgálatára irányuló panaszkelem ítélt dolognak. A 3123/2015. (VII. 9.) AB végzéssel lezárult ügy indítványozója ugyanis – többek között – a Korm. rendelet1. 16. §-át is támadta. Mivel azonban az adott ügyben az alkotmányjogi panasz befogadásra és ezáltal érdemi vizsgálatára nem került sor az indítványozó érintettségének hiányára tekintettel, így a *res iudicata* nem merülhet fel.

IV.

- [28] Az alkotmányjogi panaszok részben megalapozottak.
- [29] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányossági vizsgálat keretében áttekintette a Korm. rendelet1. releváns rendelkezéseit, a nehéz körülmények között végzett munka utáni pótlék jogosult körét, a jogosultság feltételeit, különös tekintettel a támadott rendelkezés változásaira.
- [30] 1.1. Az indítványozók a Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdésének 2015. szeptember 8-ig hatályos szövegét tartották sérelmesnek arra tekintettel, hogy a rendelkezés szövegében szereplő község szó rájuk nézve azzal a hátrányos következménnyel járt, hogy a vizsgált időszakban elzárta őket a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótléktól.
- [31] A támadott rendelkezés visszautalt a – rendelkezés szövegében *expressis verbis* nem nevesített, de az adott időszakban hatályos – Korm. rendelet2.-re, mely azokat a településeket sorolta fel mellékletében, melyek a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, vagy az országos átlagot jelentősen meghaladó

munkanélküliséggel sújtott településeknek voltak tekinthető. A nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék azokat a közalkalmazottakat [ide értve a pedagógusokat és a Korm. rendelet1. 32. § (6) bekezdésére tekintettel a nem pedagógus-munkakörben foglalkoztatottakat is] illette meg, akik a Korm. rendelet2.-ben nevesített települések közül társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott községekben levő köznevelési intézményben végezték munkájukat.

- [32] A támadott rendelkezést időrendben először a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 89/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet 16. §-a módosította, ez a rendelkezés azonban a későbbi módosítás(ok) által hatályba léptetett rendelkezéshez képest később, 2016. január 1-jén lépett hatályba, tekintettel a módosító rendelet 25. § (3) bekezdésére. Ez a módosítás már nem nevesítette a község szót a Korm. rendelet1. 16. § (8) bekezdésében, kizárólag a település kifejezést.
- [33] Időben a következő (azonban egyes rendelkezései hatálybalépését tekintve az előbbi módosítást ilyen értelemben mégis megelőző) módosítás a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 249/2015. (IX. 8.) Korm. rendelettel történt. A módosításra részben arra tekintettel került sor, mert a Korm. rendelet2.-t a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet3.) hatályon kívül helyezte, így a vizsgált rendelkezés szövegében előbbi a Korm. rendelet3. váltotta fel, ami önmagában nem eredményezett jelentős változást. Ugyanakkor e rendelet 10. § (2) bekezdése 2015. szeptember 9-ei hatállyal a támadott rendelkezést akképpen változtatta meg, hogy az indítványozóknak egyébként sérelmet okozó község kifejezést a település szó váltotta fel. A módosító rendelet 10. § (3) bekezdése – 2016. január 1-jei hatállyal – a pótlékre jogosultak körét tovább bővítette.
- [34] Végül 2018. január 1-jével lépett hatályba az a módosítás, melyet a közneveléssel összefüggő egyes kormányrendeletek, valamint a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról szóló 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet módosításáról szóló 307/2017. (X. 27.) Korm. rendelet 20. §-a iktatott be a Korm. rendelet1.-be. Ez a rendelkezés a jogosulti kört jelentősen tovább bővítette.
- [35] 1.2. A Korm. rendelet2. maga nem határozta meg azokat a szempontokat, melyek alapján egy település a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott településnek tekintendő, kizárólag ezen települések, valamint az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések felsorolását tartalmazta, utóbbiak alatt értve azokat a településeket, ahol a munkanélküliségi ráta az országos átlag 1,75-szeresét meghaladja. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy ők olyan település köznevelési intézményében végezték munkájukat, mely nemcsak társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, hanem az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtott település, azonban városi címe miatt az itt köznevelési intézményben dolgozó közalkalmazottak mégsem jogosultak a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlékra.
- [36] A Korm. rendelet2.-t felváltó Korm. rendelet3. 1. §-ában a jelentős munkanélküliséggel sújtott településeket a Korm. rendelet2.-höz hasonlóan olyan településekként határozza meg, melyekben a munkanélküliségi ráta meghaladja az országos átlag 1,75-szeresét [lásd: Korm. rendelet3. 1. § a) pontja]; míg a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból kedvezményezett települések a komplex mutató alapján rangsorolt települések legkedvezőtlenebb harmada. A Korm. rendelet3. meghatározta a kedvezményezett települések besorolásának alapelveit és feltételrendszerét is; eszerint a települések területi fejlettség alapján történő besorolásánál a társadalmi és demográfiai, lakás- és életkörülmények, helyi gazdaság és munkaerő-piaci, valamint infrastruktúra és környezeti mutatókból (négy mutatócsoport) képzett komplex mutatót szükséges figyelembe venni. A települések társadalmi-gazdasági és infrastrukturális fejlettségét mérő komplex mutató kiszámításához használt adatok körét és a számítás módját a Korm. rendelet3. 1. számú melléklete tartalmazza.
- [37] Battonya, vagyis az a település, ahol az indítványozók egy köznevelési intézményben közalkalmazottként munkájukat végezték, mind a Korm. rendelet2.-ben, mind a Korm. rendelet3.-ban a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott települések és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések között is szerepel.

- [38] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően röviden áttekintette a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozóan kialakított gyakorlatát.
- [39] 2.1. Az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése alapján a törvény előtt mindenki egyenlő; továbbá Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. Ez alapján valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, egymással összehasonlítható jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne {10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]; 3031/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvényellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható, azaz az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes {lásd például: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [80]}.
- [40] 2.2. A Korm. rendelet 1. kifogásolt rendelkezése kapcsán az Alkotmánybíróságnak a fent ismertetett gyakorlata alapján tehát azt kellett vizsgálnia, hogy egy olyan szabályozás, amely szerint nem illeti meg a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék azokat a közalkalmazottakat, akik olyan városban működő köznevelési intézményben végezték munkájukat, mely társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtott település, a városi jogállásra tekintettel – ellentétben az olyan községben működő köznevelési intézményben foglalkoztatottakkal, mely akár csak az egyik feltételnek megfelel –, sérti-e az Alaptörvény XV. cikkében foglalt jogegyenlőség, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvét.
- [41] A fentebb részletesen bemutatottak szerint a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlékra az olyan köznevelési intézményben foglalkoztatott volt jogosult, mely a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló kormányrendelettel kiadott jegyzékben a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott települések között szereplő községben található. A támadott rendelkezés szerint tehát nem volt elegendő feltétel akár a település társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontú elmaradottsága, sem az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliségi ráta, a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék a támadott rendelkezés értelmében csak a fenti vagylagos feltételeknek megfelelő községben levő köznevelési intézményben foglalkoztatottaknak volt adható; ugyanezen vagylagos feltételeket külön-külön, de akár együttesen is teljesítő városi intézményben foglalkoztatottaknak nem. Vagyis a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések köznevelési intézményeiben foglalkoztatottak homogén csoportján belül a pótlékra való jogosultság szempontjából a jogalkotó a település jogállása szerint úgy tett különbséget, hogy a – fenti vagylagos feltételeknek egyébként megfelelő – városi köznevelési intézményekben foglalkoztatottakat a pótlékból kizárta.
- [42] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott rendelkezés egymással összehasonlítható helyzetben lévő köznevelési intézményekben foglalkoztatottak között a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlékra való jogosultság tekintetében különbséget tett.
- [43] 2.3. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően meg kellett vizsgálnia, hogy az így megállapított különbségtételnek volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka.
- [44] A vizsgált pótlék célja, hogy többletjuttatásban részesítse azokat a közalkalmazottakat, akik tevékenységüket nehéz körülmények között végzik, jelentse ez akár a település társadalmi-gazdasági és infrastrukturális elmaradottságát, akár az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települést. E tekintetben a település jogállása relevanciával nem bír.
- [45] A lefolytatott vizsgálat eredményeként az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A nehéz körülmények közötti munkavégzés (értve ezalatt leegyszerűsítve a nevelő-oktató munkát) megállapításának feltétele, meghatározásának *differentia specificá*-ja a társadalmi-gazdasági, és infrastrukturális elmaradottság vagy az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliségi ráta. A támadott rendelkezésben megfogalmazott kritériumoknak egyébként egyformán megfelelő községi és a városi köznevelési intézményekben foglalkoztatottak

között (akár nevelési oktatási tevékenységükben, feladataikban) ugyanakkor nem ismerhető fel olyan lényegi eltérés, amely a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlékra való jogosultság eltérő szabályozását indokolná; a nehéz körülmények (mint elmaradottság, illetőleg munkanélküliségi ráta) a települési jogállástól függetlenül fennállnak. Mindezekből következően az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a nehéz körülmények között községben vagy városban foglalkoztatottak közötti különbségtételnek nincsen észszerű indoka, ami jogalkotói mulasztásnak is minősíthető.

- [46] Az Alkotmánybíróság eljárása során nyomatékosan figyelembe vette azt is, hogy a fentebb bemutatott módosító rendeletek által bevezetett változtatásokkal maga a jogalkotó tágította ki a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék jogosultsági körét, legvégül – meghatározott feltételek fennállta esetén – a kedvezményezett körön kívüli települések bevonásával. Mindez tehát a fentiekben jogalkotói mulasztásnak tekintett különbségtétel későbbi, a jogalkotó általi belátásának és önkéntes felszámolásának, saját maga által való jogorvoslatának tekinthető.
- [47] 2.4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék szempontjából az indítványozók mint egy társadalmi-gazdasági, és infrastrukturális elmaradott és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott város (Battonya) köznevelési intézményében foglalkoztatottak, valamint az ugyanilyen jellegzetességekkel bíró községi köznevelési intézményben foglalkoztatottak egymással összehasonlítható helyzetben lévőknek tekinthetők. Az Alkotmánybíróság vizsgálata nem tárt fel olyan tárgyilagos mérlegelés szerint észszerűnek tekinthető indokot, amely alapján a kifogásolt rendelkezés által megvalósított különbségtétel igazolható lenne.
- [48] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutat a következőkre. A támadott rendelkezés egésze alaptörvény-ellenességének megállapítása nem alkalmas az indítványozók jogséremlének orvoslására; illetve a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlékra való jogosultsággal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés megszüntetésére. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését a támadott rendelkezésben a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, vagy az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott községekre szűkítése okozza, amelyet a későbbiekben a jogalkotó felismert és a támadott rendelkezést módosította. Ebből következően a támadott rendelkezés „szereplő község” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítása az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét orvosolni tudja.
- [49] 3. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Korm. rendelet 1. 2015. szeptember 8-ig hatályos 16. § (8) bekezdése „szereplő községben” szövegrésze alaptörvény-ellenes volt.
- [50] Figyelemmel az Abtv. 45. § (2) bekezdésére, az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes szövegrész tekintetében alkalmazási tilalmat állapított meg az eljárásra okot adó ügyben, ezzel összhangban pedig – mivel az alaptörvény-ellenességet a jogszabályi rendelkezés „szereplő községben” szövegrésze okozta – a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II10.595/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.
- [51] Az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a polgári perrendtartás előírásai szerint – az Alkotmánybíróság határozata alapján és a vonatkozó eljárási szabályok megfelelő alkalmazásával – a Kúria állapítja meg. A támadott rendelkezés a „szereplő községben” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítása folytán az eljárás során a következő szöveggel alkalmazandó: „A nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlékra az a pedagógus jogosult, aki olyan köznevelési intézményben dolgozik, amely a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló kormányrendelettel kiadott jegyzékben a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott települések között található.”

Budapest, 2020. május 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
előadó alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1304/2018.

