

Alkotmánybíróság
1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	14/1304-0/2018
Érkezett:	2018 AUG 22.
Melléklet:	36X6 db
Kezelőiroda:	du

Tisztelt Alkotmánybíróság!

GYULAI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG	
Postán, faxon, e-mailon, átadókönyvvel, elektronikusan érkezett, személyesen behozva, gyűjtőszekrényből kivéve.	
Érkezett:	2018 AUG 16.
Példány:	Melléklet: 4X1 db
Az ügyirat száma:	1-M-243/2016

Alulírott [REDACTED] az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztek elő

a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.595/2017/4.számú, 2018. május 9-én kelt és 2018. június 18-án átvett határozata ellen.

Kérem e kúriai döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását, és emiatt ennek megsemmisítését.

1. Kérelmem indoklásaként az alábbiakat adom elő:

a) A pertörténet és a tényállás :

1997. szeptember 24-től kezdődően 2016. június 30-ig (nyugdíjba menetelemig) dolgoztam ugyanabban az óvodában gondozónői, majd dajka munkakörben. A helyi önkormányzat által fenntartott óvoda 2012. szeptember 1-jétől egyházi fenntartásba került. Az új fenntartó az óvodát a szintén akkor átvett általános iskolával, és a már egy éve fenntartásában működő középiskolával összevonta. Így 2012. szeptember 1-jétől a [REDACTED] dolgozója lettem gondozónői, majd 2013. szeptember 1-jétől dajka munkakörben.

2016. november 28-i keltezéssel (házastársam képviseletét igénybe véve) keresetet nyújtottam be a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, mert időközben kiderült, hogy a munkáltató nem fizette a „nehéz körülmények között végzett munkáért járó” pótlékot, és erre vonatkozó kérelmemre, majd fizetési felszólításomra sem válaszolt. Keresetemben kértem a munkaviszonyom közös megegyezéssel történő megszüntetéséről készült, időközben eredménytelenül megtámadott okirat érvénytelenítését, illetve az alperes kötelezését az elmaradt bérpótlék 2014. március 26-ától visszamenőleg történő megfizetésére. Módosított keresetemben ennek összegét 671.200 forintban (656.300 forint pótlék és 14.900 forint késedelmi kamat) jelöltem meg, jogalapként a 326/2013. (VIII.30.) Korm. rendelet 32.§- ezen időponttól hatályos- (6) bekezdésére és az 1.§ (2) bekezdésére hivatkoztam.

A felek között kialakult munkaügyi vita lényegét tekintve abból alakult ki, hogy eltér-

rően értelmezzük e rendelet 16.§ -2015.09.08-ig hatályos -(8) bekezdésének szövegében lévő „községben” szónak a jogalkotó szándéka szerinti jelentését.

Az eljáró elsőfokú bíróság 2017. január 19-én kelt 1.M.243/2016/6. számú ítéletében az okirat érvénytelenítésére irányuló kérelmet elutasította, ugyanakkor a pótlékkal kapcsolatos kérelmet alaposnak találta, és az abban megjelölt összeg megfizetésére kötelezte az alperest.

Forrásokra hivatkozó álláspontja szerint a község fogalmának két jelentése van, melyek egyikebe a város is beleértendő. Elenyészik a „község” szóhasználat alperes által hivatkozott jelentésének perdöntő jelentősége, miután a „község” elnevezés helyét a „település” elnevezés vette át és ezt a szóhasználatot követte a jogalkotó is, amikor 2016.évi január hó 1. napjától kezdődően a 326/2013.(VIII.30.) Korm. rendelet 16.§-ának (8) bekezdését akként módosította, hogy a „község” kifejezést „település” kifejezésre cserélte. Mindenben osztja a Gyulai Törvényszék 2016. évi szeptember hó 26. napján kelt 9.Mf. 25.550/2016/4. számú ítéletének azon okfejtését, miszerint „...a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék célja, hogy azokat a pedagógusokat részesítse többletjuttatásban, akik amiatt végzik nehéz körülmények között a tevékenységüket, mert a településük társadalmi, gazdasági, infrastrukturális szempontból elmaradott. Mindezekből következően nincs elfogadható indoka annak, hogy az ilyen körülmények között községben vagy városban dolgozók között különbségtételre kerüljön sor.”

Az elsőfokú bíróság döntése ellen a felek fellebbeztek, emiatt az ügy a Gyulai Törvényszék, mint másodfokú bíróság előtt folytatódott. A Törvényszék az elsőfokú bíróság ítéletét a 2017. május 29. napján kelt 9.Mf.25.282/2017/6. számú határozattal helybenhagyta. Indoklásában a fenti okfejtést megismétli. Álláspontja szerint „Helyesen mutatott rá az elsőfokú bíróság, hogy a jogszabály utóbbi módosítása is ezt az értelmezést támasztja alá azzal, hogy a jogszabály szövege jelenleg már a település kifejezést használja.”

A jogerős döntés ellen az alperes felülvizsgálati eljárást kezdeményezett. Ebben az alperes a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperesek keresetének elutasítását kérte. Korábbi álláspontját fenntartva kifejti, hogy az eljáró bíróságok megalapozatlanul értékelték a község kifejezést kiterjesztően és jogszabálysértően vontak egyenlőséget a község és a település kifejezés közé. A település kifejezés szélesebb körű, míg a község kifejezés egy közigazgatási egységet jelöl meg. Ezért az eljáró bíróságok túlterjeszkedtek a jogszabály tételes szövegén.

A felperesek a felülvizsgálati ellenkérelmükben a jogerős ítélet hatályában történő fenntartását kérték.

A Kúria 2018. május 9-én hozott Mfv.II.10.595/2017/4.számú határozatában a jogerős ítéletet megváltoztatta, az alperes marasztalásának összegét esetemben 235.435 forintra (a 2018. július 18-án született kijavító végzésében 235.400 forintra és ezen összeg 2016. február 3-tól a kifizetésig járó késedelmi kamatára) leszállította.

Álláspontja szerint az eljáró bíróságok a Korm. rendelet 16. §-ának 2015. szeptember 8-áig hatályos (8) bekezdésében szereplő község fogalmát – a jogszabály célját szem előtt tartó –

teleologikus és történeti módon értelmezve jogszabálysértően állapították meg, hogy a Battonya városában munkát végző felperest a nehéz körülmények között végzett munkáért járó pótlék a teljes perbeli időszakra megillette.

b) Mivel a Kúria döntése ellen nincs jogorvoslati lehetőség, így azokat kimerítettem.

c) Nyilatkozom arról, hogy tudomásom szerint ez ügyben nem folyik felülvizsgálati vagy perújra-felvételi eljárás.

d) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje:

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló kúriai döntést 2018. június 18-án érkezett. Ettől a naptól számított 60. nap 2018. augusztus 17-ére esik, ami az alkotmánybíróági panasz benyújtásának határideje.

e) Az indítványozó érintettsége: A munkaügyi vita felperese vagyok, ezért érintettségem megállapítható.

f) Az ügyben eljáró bíróságok az ítéleteik meghozatala során eltérően értelmezett jogszabályi rendelkezést is alkalmaztak, amely a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét érdemben befollyásolta.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

A Kúria jogértelmezése arra irányul, hogy a 326/2013. (VIII.30.) Korm. rendelet 16.§ - 2015.09.08-ig hatályos -(8) bekezdése szövegében (a továbbiakban: R1) fellelhető „község” szónak csak és kizárólag közjogi értelmezése lehetséges.

Véleményem szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ebben az értelemben alaptörvény-ellenes, mert az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésébe ütközik.

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.

Indokolás

I.

R1 szövege:

„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.”

A jogalkotó R1-et a mai napig három alkalommal módosította:

- 2015.09.09-én, mert az időközben hatályát veszített, a társadalmi-gazdasági és infrastruktúrális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI.30.) Korm. rendelet melléklete helyett, a kedvezményezett települések besorolásáról és a besorolás feltételrendszeréről szóló 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet 2. számú mellékleteként megjelent kedvezményezett települések jegyzékére történő utalás váltotta fel, ami az ügy szempontjából semmilyen változást nem jelent. Ugyanakkor a „községben” szó helyett már a „településen” szerepel.
- 2016.01.01-i hatállyal a jogalkotó a nevezett pótlékra jogosultak körét kiterjesztette újabb pedagógus munkakörök bevonásával, a csak „jelentős munkanélküliséggel sújtott” települések ilyen csoportjára is érvényesen. (Megjegyzés: a „jelentős munkanélküliséggel sújtott” és „az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott” kifejezések azonos tartalommal bírnak.)
- 2018.01.01: A pótlékra jogosultak köre tovább bővült, miután az előző szöveg változatlanul hagyásával, újabb pontban, más okból fakadó nehéz körülményeket is preferál a jogalkotó.

A fenti módosítások egyértelműen bizonyítják, hogy a jogalkotó szándéka mindazoknak az erőfeszítését anyagilag is elismerni, akik gyermekeket ténylegesen oktatnak és nevelnek vagy ezt a tevékenységet közvetlenül segítik, és ebbéli munkájukat kénytelenek az átlagnál nehezebb körülmények között végezni. Az is valószínűsíthető, hogy későbbi módosítások is lesznek, melyek ebbe az irányba fognak mutatni.

Ebből, valamint a második módosításkor létrejött szócsere tényéből e rendelkezés jogosultsági körének egyértelmű meghatározása a jogalkotó szándéka, nem pedig annak bővítése.

Különben (R1) (annak módosításáig) kizárta volna a jogosultsági körből mindazokat a pedagógusokat is, akik e rendelkezés hatálya időszakában (tehát 2015.09.08-ig) olyan „város” köznevelési intézményében dolgoztak, amely a 240/2006. (XI.30.) Korm. rendelet mellékletében a társadalmi-gazdasági és infrastruktúrális szempontból elmaradott települések között találhatóak és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtottak. Hogy ez így az egyenlő bánásmód követelményét, valamint a diszkrimináció tilalmát sértene-e, arra az alábbi kérdések megválaszolása során juthatunk:

E települések városi jogállása járt-e az érintettek városának halmozottan hátrányos helyzete okozta nehéz munkakörülményeire bármiféle olyan pozitív hatással, amelynek eredményeként ezek bizonyíthatóan könnyebbek, mint a jogosult, de kevésbé hátrányos településekéből adódó nehéz munkakörülményei?

Van-e ennek a megkülönböztetésnek bármilyen alkotmányosan elfogadható indoka?

A városi cím elnyerése nem azt igazolja, hogy az adott település tudományos értelemben is város.

Nem fordulhat elő ugyanis, hogy a városfogalomnak megfelelő város társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott vagy az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott legyen.

/„A komplex városfogalom: A város az urbanizáció térbeli megjelenési formája, olyan nagyobb lélekszámú és népsűrűségű, központi funkciókat ellátó, a környékét szervező, annak népességét vonzó település, amelynek lakossága túlnyomórészt nem a mezőgazdaságból él, és fejlett infra-struktúrája révén magas szinten elégíti ki a saját és a vonzáskörzetében élő népesség igényeit.”

(<http://www.georgikon.hu/tanszekek/agrargaz/Tananyagok/BACSI/BACSI%20TAN%20WINTER/Telepulesfoldrajz/Telepulesfoldrajz4.pdf>)/

Tudományos elemzések igazolják, hogy hazánkban a városi jogállású települések száma a rendszerváltozás után 2013-ig ugrásszerű növekedést mutat. Amíg 1990-ben 164, addig 2013-ban már 346 városi jogállású település volt az országban. Figyelemreméltó adat, hogy 1989-ben, csupán egy év leforgása alatt 41 új városa lett hazánknak. Mindez gyakorlatilag annak köszönhető, hogy „ugyan született részletes szempontrendszer a pályázatokhoz, de a szempontokhoz a legújabb időkig nem kapcsolódtak célszámok, teljesítendő paraméterek, vagyis nem volt, a nagyközségi rangon kívül 1990 és 2012 között egyetlen „kemény” kritérium sem. Ennek következtében a pályázatok elbírálói igen tág lehetőségeket kaptak a mérlegelésre (amivel, szögezzük le, megítélésünk szerint többnyire bölcsen éltek).”

/<http://www.varossanyilvanitas.hu/hazai-gyakorlat.html>/

Ennek következtében ebben az időszakban több kis létszámú település úgy kaphatott városi címet, hogy csupán csekély városi funkcióval, vagy még azzal sem rendelkeztek. Ezeket az egyik elemzés „faluvárosok”-nak nevezi /Beluszky, P. és Győri, R. (2006) „Ez a falu, város! (Avagy a városi rang adományozásának gyakorlata s következményei 1990 után)”, *Tér és Társadalom*, 20(2), o. 65-81. doi: 10.17649/TET.20.2.1054./, máshol a „majdnem városok” kifejezést is használják.

Fontos megemlíteni, hogy a városi cím visszavonására akkor sem kerül sor, ha időközben annak életében lezajló kedvezőtlen folyamatok okán már az eredeti pályázat által meghatározott kritériumoknak sem felel meg.

Az R1 szövegében hivatkozott jegyzéket a 240/2006. (XI.30.) Korm. rendelet melléklete tartalmazza. Az ebben feltüntetett 1446 település között 1050 társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, 1136 pedig az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott. 740 település társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliség is sújt. Ezek között 10 városi címmel rendelkezik, melyek nevét és néhány adatát az alábbi táblázat

tartalmazza.

NÉV	VÁROSSÁ NYILVÁNÍTÁS ÉVE	NÉPESSÉG (fő)		
		Várossá nyilvánításkor	2014. jan.1-jén	Változás (%)
Abaújszántó	2004	3545	3105	-12,41
Battonya	1989	7385	5952	-19,40
Borsodnádásd	2001	3592	3240	-9,80
Cigánd	2004	3193	3043	-4,70
Gönc	2001	2252	2123	-5,73
Komádi	2001	6015	5485	-8,81
Medgyesegyháza	2009	3711	3635	-2,05
Nagyecsed	1997	6797	6407	-5,74
Tiszacsege	2000	4975	4741	-4,70
Szendrő	1996	4253	4255	+0,05

Forrás: <http://www.varossanyilvanitas.hu/kronologia.html>; KSH adatok

Véleményem szerint a fentiekből nyilvánvaló, hogy nem lehet találni tárgyilagosan elfogadható magyarázatot arra, hogy a halmozottan hátrányos kisvárosokban működő köznevelési intézmények pedagógusainak e hátrányokból adódó munkakörülményeik a támadott jogszabály hatálya idején kevésbé lennének nehezebbek, mint a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, de jelentős munkanélküliséggel nem sújtott községek ilyen intézményeiben dolgozó kollégáiké.

Az esetlegesen létező csekély városi funkció e nehéz munkakörülményeket sajnos érdemben nem befolyásolhatja. Ezért a halmozott hátrányosság okán megjelenő nehezebb munkakörülmények ennek a csoportnak a jogosultsági körbe való tartozását még indokoltabbá is teszi.

A megkülönböztetésnek a fentiek miatt nyilvánvalóan költségvetési okai sem lehetnek.

Erősítené e rendelkezés Alaptörvény-ellenességét az a tény is, hogy a 326/2013. (VIII.30.) Kormányrendelet 2014. 03.26-i módosítása során a 32.§ (6) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „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.”

Amíg tehát 2014.03.26-tól kezdődően a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott községekben található intézményekben a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő munkakörökben foglalkoztatottak is jogosultak lettek e pótlékra, addig ezt a még hátrányosabb helyzetben lévő, az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtott „városokban” található köznevelési intézmények pedagógusai továbbra sem érdemelték meg.

Mindezekből következik, hogy a jogalkotó a kedvezményezettek köréből önkényesen, mindenféle ésszerű indok nélkül zárta volna ki a társadalmi-gazdasági, infrastrukturális szem-

pontból elmaradott és az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtott városokban található köznevelési intézmények pedagógusait.

Ez hátrányos megkülönböztetés lenne, mert a jogalkotó nem kezelné az azonos helyzetben lévő érintetteket azonos méltóságú személyként, nem értékelné mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, figyelemmel és méltósággal. Ezzel megsértene az egyenlő bánásmód követelményét, a diszkrimináció tilalmát.

Alaptörvény 28. cikk „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Az Alkotmánybíróság egyik határozatában (15/2014. (V.13.) AB [33]) kifejtett indokolás szerint:

”Minden értelmezés számára a jogszabály által használt szavak, kifejezések, illetve nyelvi formulák, mondat szerkezeti elemek hétköznapi (illetve, ha ilyen létezik, jogi szakmai) nyelvtani értelme a kiindulópont. A szemantikai és a szintaktikai értelmezés azonban nem az egyedüli, kizárólagos módszer. Elemi formálógikai követelmény, hogy ha a nyelvtani értelem abszurd eredményre vezetne, azt el kell vetni, és más módszerek alapján más, a szó szerinti (exegetikus) értelemtől eltérő, adott esetben azzal szembenálló értelmet kell a jogszabályszövegnek tulajdonítani.”

Véleményem szerint az ügyemben eljáró elsőfokú bíróság ennek megfelelően értelmezve hozta meg döntését.

Ettől függetlenül kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 28. § (1) bekezdése által adott lehetőséggel élve, szükség szerint folytassa le a jogszabályi rendelkezés (R1) Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is.

A Kúriának az Mfv.II.10.595/2017/4. számú határozata véleményem szerint azért alaptörvény-ellenes, mert jogalkalmazása során R1-nek olyan értelmezését adta, amely értelemben R1 alaptörvény-ellenes (a fentiekben kifejtettek szerint), és ezt a határozata meghozatala során alkalmazta, így ez a határozat az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésébe ütközik. Függetlenül attól, hogy R1 maga is alaptörvény-ellenes, vagy sem.

II. Személyes érintettségem

Az alperesi köznevelési intézmény Battonyán, a leghátrányosabb kistérségek között számon tartott mezőkovácsházai járásban, az ország dél-keleti sarkában található. Csekély városi funkcióval rendelkező agrártelepülés, falusias városképpel. A fentiekben leírtak szerint az ország azon 10 városi jogállású településének egyike, amely a teljes perbeli időszakban társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, mindezen felül még az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel is sújtott. Az elindult iparosodási

folyamat leállt, a kérdéses időszakban gyakorlatilag már nem létezett a településen ipari termelés, mert a rendszerváltozást követő néhány év alatt ezek az üzemek (MOM gyáregysége, BHG, Asztalosipari Ktsz, Vasipar, Háziipari Szövetkezet, ÁTEV) bezártak. A Tsz-ek átalakultak. Az életvitelszerűen itt élő lakosság száma drasztikusan csökkent, amely folyamat jelenleg is tart. A néhány városi intézmény illetve funkció (járásbíróság, rendőrség, ügyészség, egy pénzügyintézet, illetve okmányiroda, közjegyző, középiskola) nyilvánvalóan nem mérsékelhette illetve mérsékelheti a kisváros közintézményeiben dolgozó pedagógusoknak a település halmozottan hátrányos helyzetéből generálódott nehéz körülményeit, amelyek között kellett illetve kell végezni mindennapi nevelő és oktató feladataikat.

Személyes érintettségem lévén igazságtalannak, és különösen megalázóan tartom, hogy a támadott határozat a perbeli időszak egy részében a legalább egyenlők között nem egyenlőként bánt velem csupán azért, mert valamikor – a fent leírtak szerint – [REDACTED] városi rangot kapott.

Méltóságomban sért, mert a döntés esetemben (sem) ismeri el nevezett pótlékkal mindazokat erőfeszítéseket, amelyeket az (R1) hatálya idején (is) ki kellett fejtenem, hogy a kisváros halmozottan hátrányos helyzetéből adódó nehéz körülmények között is képes legyek a munkaköri kötelezettségeimet legjobb lelkiismeretem szerint teljesíteni.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy ezen indokokra tekintettel a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.595/2017/4.számú ítéletét annak alaptörvény-ellenes volta miatt semmisítse meg.

3. Indítványozóként nyilatkozom arról, hogy személyes adataimnak nyilvánosságra hozásához nem járulok hozzá.
4. Mellékletek:
 - A Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, mint elsőfokú bíróság 1.M.243/2016/6. számú ítélete
 - A Gyulai Törvényszék, mint másodfokú bíróság 9.Mf.25.282/2017/6. számú ítélete
 - A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.595/2017/4. számú ítélete
 - A kúriai ítéletét kijavító végzés

Kelt: [REDACTED] 2018. augusztus 14.

Tisztelettel:

