

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3134/2017. (VI. 8.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

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 8. § (5)–(6) bekezdései, 9. §-a, 12/A. §-a, 17/A. § (1), (3)–(12) bekezdései, valamint a 36. § (6) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó képviselője útján (Pedagógusok Szakszervezete, 1068 Budapest, Városligeti fasor 10.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal élt az Alkotmánybíróságnál.
- [2] 1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal élt 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: Vhr.) [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. 9.) Korm. rendelettel megállapított] 8. § (5)–(6) bekezdései, a 9. §-a, 12/A. §-a, 17/A. § (1), (3)–(12) bekezdései, valamint a 36. § (6) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítása és a visszamenőleges hatályú megsemmisítése iránt. Álláspontja szerint a Vhr. kifogásolt rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a Q) cikk (3) bekezdése első mondatának, a T) cikk (1) bekezdés első mondatának, valamint a XII. cikk (1) bekezdésének a rendelkezéseit, ezért azok (a hatálybalépés napjára, 2015. szeptember 9-ére) visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérte.
- [3] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Vhr. valamennyi általa kifogásolt rendelkezése sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mivel az nem biztosított megfelelő felkészülési időt az érintettek számára. A Vhr. támadott rendelkezései ugyanis átírták a pedagógus-minősítés megszervezésének szabályait, ugyanakkor azzal, hogy a kihirdetést követő napon léptek hatályba, a jogalkotó megsértette a megfelelő felkészülési idő biztosításának követelményét, mivel annak megismerésére és értelmezésére nem nyílt lehetőség. Utalva az Alkotmánybíróság erre vonatkozó gyakorlatára, az indítványozó kifejtette, hogy a kellő felkészülési időre a jogalkalmazónak szüksége van, mivel meg kell győződnie arról, hogy az újraszabályozás következtében keletkeztek-e új, a korábitól eltérő kötelezettségeik. Míg a jogalkalmazónak jelen esetben a kihirdetést követő napon történő hatálybalépés miatt erre kellő felkészülési idő nem állt rendelkezésére.
- [4] Az indítványozó érvelése szerint ugyanakkor a Mesterpedagógus fokozatba átsorolás előírásai azokra nézve is változtak, akik az új rendelkezések hatálybalépése előtt kerültek besorolásra ebbe a fokozatba. Álláspontja szerint ugyanis az új rendelkezések többletkövetelményeket, többletterheket állapítanak meg, melynek egyes rendelkezései – véli az indítványozó – visszamenőleges hatállyal érvényesülnek, ami a visszaható hatály tilalmának sérelme folytán szintén az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonság követelményébe ütközik. Utalt továbbá arra is, hogy a kifogásolt rendelkezések olyan időpontban léptek hatályba, amikor az iskolák már előkészítették az adott tanítási évet. Miután a Mesterpedagógus fokozatba besorolt pedagógusra vonatkozóan e szabályok új kötelezettségeket állapítottak meg, a már elkészített tantárgyfelosztás alkalmazhatatlanná vált az érintett pedagógusok számára. Az indítványozó hivatkozása szerint emiatt a kevesebb óraszám-ban tanító valamennyi pedagógus foglalkoztatását meg kellett változtatni.

- [5] Az indítványozó a Vhr. 8. § (5) és (6) bekezdései alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, ezen belül a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelmére hivatkozással állítja, érvelése szerint azok ugyanis a jogszabály-módosítást megelőzően nem tartalmaztak olyan rendelkezést, miszerint a Mesterpedagógus, illetve Kutatótanár pályázatát meg kellene újítani. A korábbi szabályozás szintén nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely szerint, aki nem újítja meg a pályázatát, azt vissza kell sorolni, ami álláspontja szerint azok számára visszamenőleges hatályú kötelezettség, akiknek a Mesterpedagógus és a Kutatótanár fokozatba sorolása még a Vhr. hatálybalépése előtt történt. Ezzel összefüggésben hivatkozott még a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdésére.
- [6] Az indítványozó a Vhr. 8. § (5) bekezdés utolsó mondata kapcsán a normavilágosság követelményét is állította, nézete szerint ugyanis a jogszabály-szövegből nem állapítható meg, hogy az érintetteknek valójában mit kell teljesíteniük az adott fokozatba történő besorolásuk megerősítéseként.
- [7] Míg a Vhr. 9. §-a kapcsán az Alaptörvény T) cikke sérelmét arra hivatkozással állítja, hogy a minősítő vizsga és a minősítési eljárás szabályai jogon kívüli eszközökben (Útmutató) jelennek meg.
- [8] A Vhr. 12/A. és 17/A. §-ának rendelkezései az indítványozó nézete szerint egyrészt sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményét, mivel nem világos, hogy azt milyen jogviszonyra kell értelmezni. Valamint ezek folytán sérülni véli az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerinti vállalkozáshoz való jogot. A két rendelkezésben az indítványozó szerint keverednek a különböző foglalkoztatási jogviszonyok elemei, emellett a Ptk. 6:272. §-a szerinti visszerthes megbízással és a Ptk. 6:280. §-a szerinti ingyenes megbízással is ellentétes – állítja az indítványozó – az a szabályozás, amely a ténylegesen felmerülő, szükséges és indokolt költségeket nem fizeti meg, sértve ezzel a vállalkozáshoz való jogot is.
- [9] A Vhr. 17/A. § alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésén túl az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése, valamint a Q) cikk (3) bekezdése sérelmére hivatkozással is állította. Érvelésében előadta, a konkrét szabályozás, amely oly módon alakítja át a Mesterpedagógus és a Kutatótanár fokozatba sorolt pedagógusok foglalkoztatási jogviszonyát, hogy a munkaviszonyból, illetve a közalkalmazotti jogviszonyból egy kormányrendelet „kiemeli” az említett pedagógusokat, és megbízási jogviszony alapján olyan feladatok ellátását írja elő (ellenszolgáltatás nélkül, munkaidő-kedvezmény ellenértékéért), amely nem tartozik a pedagógus munkaköri feladataiba, szintén sérti a jogbiztonság követelményét. Az indítványozó álláspontja szerint a nemzeti közneveléséről szóló 2011. évi CXCV. törvény 64. § (4) bekezdése, illetve a 94. § (4) bekezdés g) pontja nem ad felhatalmazást a Kormány számára a besorolási feltételek bővítésére, a besorolásoknak meghatározott feladatokban való részvételhez kötésére, továbbá nem teljesítés esetén a besorolás visszavonására, ezért a kifogásolt rendelkezés emiatt is sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Egyben a kifogásolt rendelkezés folytán az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése sérelmét állítja, annak kapcsán, hogy a Vhr. 17/A. §-a nem veszi figyelembe a 2009. évi LXI. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Charta 4. cikke szerinti, minden munkavállalót megillető méltányos díjazáshoz való jogot. Kifejtette továbbá, hogy a munkaidő-beosztásról a munkáltató dönt, valamint a munkaidőre eső időszakban a munkavállaló más munkavégzésre irányuló jogviszonyt a munkáltató tudta és beleegyezése nélkül nem létesíthet. Miután a szakértői és szaktanácsadói feladatokat munkaidőben kell elvégezni, ezért a kieső munkaerőt pótolni kell, így adott esetben nemcsak a szakértői, szaktanácsadói feladatokért járó díjazást, de a helyettesítési feladatot ellátó személy részére a rendkívüli munkavégzése után járó díjazást is a munkáltatónak kell fizetnie. Ezért a munkáltató ellenérdekű a Mesterpedagógus vagy Kutatótanár foglalkoztatásában. Álláspontja szerint a munkáltató a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 43. § (1) bekezdése alapján felmondással is élhet, amennyiben nem az előzetes írásbeli engedélyével, ellenben azonos időtartamban történik a munkavégzésre irányuló további jogviszonyban a pedagógus munkavégzése, a kormányrendelet ugyanis nem kötelezheti a munkáltatót arra, hogy hozzájáruljon a munkaidőben történő azonos foglalkoztatáshoz.
- [10] A Vhr. 36. § (6) bekezdés c) pontjával összefüggésben az indítványozó önálló alkotmányjogi érvelést nem terjesztett elő, annak alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését a fentiekben kifejtett indokaira tekintettel kérte.
- [11] 1.2. Az Alkotmánybíróság hivatalból észlelte, hogy a Vhr. indítvánnyal támadott egyes rendelkezéseit 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 235/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet 2016. július 30-ával módosította, ezért a módosításra tekintettel az indítványozót alkotmányjogi panaszra kiegészítésére hívta fel.

- [12] Az indítványozó kiegészített indítványában egyrészt az általa kifogásolt és a 235/2016. (VII. 29.) Korm. rendelettel módosított rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítását, és 2016. július 30. napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte, míg a nem módosult rendelkezésekre nézve indítványát változatlan tartalommal fenntartotta. Korábbi indokolását azzal egészítette ki, hogy a 235/2016. (VII. 29.) Korm. rendelet hatályba léptetése során szintén elmaradt a kellő felkészülési idő biztosítása, mivel „a megjelenés napja” július 29-e, míg a hatályba léptetés napja a kihirdetést követő nap volt. A kiegészített indítvány a Vhr. 8. § (5) és (6) bekezdésével összefüggésben előadta, hogy a módosításuk folytán szintén változtak a mesterpedagógus kötelezettségei: új kötelezettségként jelent meg a mesterprogram és annak bemutatási kötelezettsége, ugyanakkor a jogszabály nem tesz különbséget abból a szempontból, hogy ki, milyen időpontban került a Mesterpedagógus fokozatba. A Vhr. 9. §-ával összefüggésben az indítványozó ismételten hangsúlyozta, hogy a pedagógusokkal szemben támasztott követelmények legfontosabb elemei nem jogszabályban jelennek meg. A Vhr. 17/A. §-ának 2016. július 30-ával módosuló (8) és (9) bekezdéseivel összefüggésben kiemelte, hogy a módosulás folytán olyan időpontban változik meg a mesterpedagógus kötelezettsége, amelynek intézményi betervezése megfelelő időpontra – a tanítási év kezdetére – kellő idő hiányában nem lehetséges. Ugyanakkor a módosulás – nézete szerint – a Mesterpedagógus fokozatba besorolt pedagógus munkaköri kötelezettségeit visszamenőleges hatállyal változtatja meg.
- [13] 2. Az Abtv. 56. §-a alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdésében dönt, mely során mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el, és az indítványozó panaszának vizsgálata alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az alábbi okok miatt nem fogadható be.
- [15] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított kérelmében a Vhr. 8. § (5)–(6) bekezdései, a 9. §-a, 12/A. §-a, 17/A. § (1), (3)–(12) bekezdései, valamint a 36. § (6) bekezdés c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte.
- [16] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárása akkor kezdeményezhető, ha alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be az indítványozó jogséreleme, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [17] Ugyanakkor az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben már többször rámutatott, hogy „a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális (jelenvaló) sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az *actio popularis*-tól.” Az Alkotmánybíróság az érintettség kritériumai kapcsán azt is megállapította, hogy „[a] személyes érintettség az érintett saját alapjogában való sérelmét jelenti. [...] Ha a norma címzettje harmadik személy [...], a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. [...] Az Abtv. 26. § (2) bekezdése által kifejezetten nevesített közvetlenség követelménye szempontjából az a meghatározó, hogy a kifogásolt jogszabály maga érinti-e az indítványozó alapjogát. [...] Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {elsőször 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12], valamint 3018/2017. (II. 8.) végzés, Indokolás [10]}.
- [18] Az indítványozó érintettségének igazolásaként az Oktatási Hivatallal a szakértői megbízási díjra vonatkozó levelezését, továbbá egy kitöltetlen megbízási szerződést csatolt, amelyek azonban önmagukban nem szolgálnak bizonyítékkul sem a pedagógus besorolási fokozatára nézve, sem arra, hogy a megbízási szerződése nem teljesítésére tekintettel őt a besorolására vonatkozóan a Vhr. rendelkezései folytán bármilyen hátrány érte volna. Mindezek alapján pedig az elkerülhetetlenül bekövetkező jogsérelem mint az érintettség egyik lehetséges feltétele sem állapítható meg.

- [19] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz – közvetlen érintettség hiányában – nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti feltételeknek, ezért azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. május 30.

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Schanda Balázs s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [20] Támogatom az indítvány visszautasítását, de a többségi döntéstől eltérő indokolással. Az indítványt ugyanis egy szakszervezet nyújtotta be saját nevében – még ha hivatkozik is arra, hogy egy tagját képviseli –, és ez az alkotmányjogi panasz eljárásában megítélésem szerint elfogadhatatlan. A szakszervezet az indítványában a munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény 272. § (7) bekezdésében számára biztosított érdekvédelmi képviselői jogra hivatkozik, és a vizsgálandó előkérdésnek annak kellett volna lennie az eljárásunkban, hogy a személyek alkotmányos alapjogi védelmét illetően ez az érdekvédelmi feljogosítottság kiterjed-e erre. A többségi döntés nem kívánt ezzel foglalkozni, pedig ennek eldöntése alapvető abból a szempontból, hogy az óhatatlanul politikai küzdelmekkel összefüggő érdekképviselői harcok eszközévé válhat-e az alkotmányjogi panasz és ennek alkotmánybírósi eljárása. Erre voltak jelek az Alaptörvény elfogadása utáni első években 2012-től kezdődően, és ekkor az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapozva szakszervezetek és más érdekképviselői szervek nagy számban adtak be közvetlen törvény-megtámadásokat, lényegében populáris akcióvá visszaalakítva az alkotmányjogi panasz eljárását.
- [21] Most ismét megindulhatnak ezek az alkotmányos ruhába öltöztetett politikai küzdelmek a törvényhozási többséggel szemben, és ebben az alkotmánybírók és az alkotmányjogi panasz intézménye eszközzé válhat a jövőben. Ez különösen akkor áll elő, ha egy-egy szakszervezet tömbösíti a tagjai sokaságának az eseteit, és mint egy nagy csoport szószólója adja be saját nevében az alkotmányjogi panaszt. Ennek megelőzése érdekében kellett volna teljes határozottsággal kimondani a mostani döntés indokolásában, hogy a szakszervezetek munka törvénykönyvben biztosított érdekképviselői joga az alkotmánybírósi panasz eljárásra nem terjed ki. Egy-egy szakszervezeti tag a saját nevében benyújtott alkotmányjogi panaszában persze segítséget kaphat az őt támogató szakszervezettől, de az nem nyújthat be saját nevében a tagokra hivatkozással alkotmányjogi panaszt. Párhuzamos indokolásomban ezt szerettem volna kiemelni, hogy legalább itt legyen nyoma ennek az álláspontnak.

Budapest, 2017. május 30.

*Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró*

Alkotmánybírósi ügyszám: IV/423/2016.

