

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3085/2019. (IV. 17.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Mfv.II.10.538/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság; 8000 Székesfehérvár, Deák Ferenc utca 2.) jogi képviselője útján (dr. Ozsváth Zsolt kamarai jogtanácsos) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó – az Abtv. 27. §-a alapján – a Kúria Mfv.II.10.538/2017/4. számú ítélete, a Székesfehérvári Törvényszék 2.Mf.20.006/2017/4. számú ítélete és a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.M.198/2016/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [3] 1.1. A perbeli tényállás szerint a felperesek az indítványozónál álltak közalkalmazotti jogviszonyban, az I. és II. rendű felperes középfokú végzettséget, a III. rendű alperes alapfokú végzettséget igénylő munkakörben.
- [4] Az indítványozó az I. rendű felperest 2013. január 1-jétől a D fizetési osztály 5. fizetési fokozatából a 6. fizetési fokozatba sorolta át, garantált illetményét 88 900 forintban, munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét 57 000 forintban állapította meg, így az I. rendű felperes havi 145 900 forint illetményben részesült. 2015. január 1-jétől az alperes az I. rendű felperes garantált illetményét 122 000 forintban, munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét 23 900 forintban, ekként illetményét változatlanul 145 900 forintban határozta meg. Az indítványozó 2016. január 1-jétől az I. rendű felperest a D fizetési osztály 6. fizetési fokozatából 7. fizetési fokozatba sorolta át, garantált illetményét 129 000 forintban, munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét 24 600 forintban, ekként illetményét 153 600 forintban határozta meg.
- [5] Az indítványozó 2013. február 1-jétől az II. rendű felperes garantált illetményét havonta 93 800 forintban, munkáltatói döntésen alapuló illetményrészének összegét 56 900 forintban állapította meg, így a II. rendű felperes havi 150 700 forint illetményben részesült. Az indítványozó a II. rendű felperest 2014. január 1-jétől a D fizetési osztály 8. fizetési fokozatából a 9. fizetési fokozatba sorolta át, garantált illetményét 96 800 forintban, munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét 62 400 forintban állapította meg, így a II. rendű felperes illetménye 159 200 forint volt. Az indítványozó 2016. január 1-jétől a II. rendű felperes garantált illetményét havonta 129 000 forintban, munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét 30 200 forintban határozta meg, így a II. rendű felperes illetménye 159 200 forint maradt.
- [6] Az indítványozó 2013. január 1-jétől a III. rendű felperest az A fizetési osztály 9. fizetési fokozatából a 10. fizetési fokozatába sorolta át, garantált illetményét 80 900 forintban, a garantált összegben felüli munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét 41 000 forintban állapította meg, így illetménye 121 900 forint volt. Az alperes 2015. január 1-jétől a III. rendű felperes garantált illetményét 105 000 forintban, a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét 16 900 forintra módosította, így illetménye változatlanul 121 900 forint volt. Az indítványozó 2016. január 1-jétől a III. rendű felperest az A fizetési osztály 11. fizetési fokozatába sorolta át, ezen időponttól garantált illetményét 111 000 forintban, a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét 18 000 forintban, összes illetményét 129 000 forintban határozta meg.
- [7] 2013. augusztus 1. és 2016. január 1. között a munkáltatói döntésen alapuló illetményelem változásáról, annak csökkentéséről a fenti határozatokot kivéve az indítványozó a felpereseket írásban nem tájékoztatta.
- [8] A felperesek kereseti kérelmükben 2013. augusztus 1-jétől 2016. október 31-ig terjedő időszakra illetménykülönbözet megfizetésére kérték kötelezni az indítványozót arra hivatkozással, hogy az indítványozó munkáltatóként nem tett eleget a garantált illetmény garantált bérminimumra, illetve minimálbérré való felemelésére vo-

natkozó kötelezettségének, illetve a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt nem a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 66. § (9) bekezdése szerinti garantált illetményen felül biztosította.

- [9] Az első fokon eljáró Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az indítványozót illetménykülönbözet megfizetésére kötelezte. Ítéletének indokolása szerint a felperes garantált illetményének 2013. augusztus 1-jétől el kellett érnie a minimálbérnek, illetve a garantált bérminimumnak megfelelő összeget, azonban e kötelezettségének az indítványozó nem tett eleget. A közigazgatási és munkaügyi bíróság álláspontja szerint az illetmény a garantált illetményből és a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészből áll, amely utóbbi illetményelemet a munkáltató módosíthatja és annak összegét a garantált illetmény jogszabályon alapuló emelkedése esetén csökkentheti is, de csak olyan mértékben, hogy a teljes illetmény összege ne csökkenjen. A munkáltatói döntésen alapuló illetményrész a közalkalmazott illetményének olyan lényeges eleme, amelyről a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 6. § (4) bekezdése, illetőleg az Mt. 155. § (2) és (3) bekezdései alapján tájékoztatni kell a közalkalmazottat. Az alperes által kiadott bérjegyzékek megfeleltek ennek, mivel az illetmény kifizetése, annak jogcímei és az elszámolás módja egyértelműen megállapítható volt. A közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapította, hogy a felperesek összes illetménye valóban folyamatosan elérte a garantált bérminimum, illetve a III. rendű felperes esetében a minimálbér összegét, azonban a Kjt. 66. § (9) bekezdése szerint ezt a mértéket nem a teljes illetménynek, hanem a garantált illetménynek kellett volna elérnie.
- [10] Az indítványozó fellebbezése alapján másodfokon a Székesfehérvári Törvényszék járt el, amely az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta, az indítványozót terhelő marasztalás összegét felemelte, egyebekben az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A Kjt. 66. § (7)–(8) bekezdéseinek 2009. január 1-jétől hatályos rendelkezéseiből következően a közalkalmazott egyrészt a minősítéstől függően számíthat a garantált illetményénél magasabb összegű járandóságra, másrészt a kinevezéskor határozható meg részére a garantált összeget meghaladó illetmény. Kitért arra is, hogy az egyes illetményelemek (garantált illetmény, illetménypótlékok és a munkáltatói döntésen alapuló illetményrész) eltérő jogi természetűek, így más szabályok vonatkoznak módosításukra és jogszerű közlésükre, e körben utalt a Kúria Mfv.II.10.460/2015/10. és Mfv. II. 10.043/2016/6. számú elvi határozataiban megjelenő iránymutatásra a tekintetben, hogy a munkáltatónak jogosultsága van a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt csökkenteni, azonban arra nincs lehetősége, hogy automatikusan, külön intézkedés nélkül a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt hozzászámítsa a garantált illetményhez a garantált bérminimumra történő kiegészítésként.
- [11] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében hivatkozott a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény és a Kjt. egyes rendelkezéseinek megsértésére. Az indítványozó szerint – többek között – a jogerős ítélet az illetménynek egy szűkebb és egy tágabb fogalmát határozta meg, amellyel mesterségesen megosztotta az illetményt, és azon belül önálló jogcímként kezelte a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt és önálló fogalomként használta az összilletmény fogalmát a Kúria egyedi ügyekben hozott ítéleteire hivatkozva indokolásának jogi alapjait mellőzve, megsértve ezzel jogi indokolási kötelezettségét. Az indítványozó felülvizsgálati kérelme szerint a másodfokú bíróság nem vizsgálta a perben becsatolt iratoknak az indítványozó álláspontját alátámasztó részét. Az indítványozó érvelése szerint a másodfokú bíróság az illetményrendszer fogalmát az illetmény fogalmával cserélte fel, amely jogértelmezés elfogadhatatlan.
- [12] A Kúria ítélete szerint az indítványozó felülvizsgálati kérelme nem volt megalapozott. A jogerős ítélet tartalmazta a jogi érvelést, megjelölte a megsértett jogszabályhelyeket, így a Kjt. és az Mt. releváns rendelkezéseit, kiegészítve azokat a Kúria eseti döntéseiben kifejtett iránymutatásokkal. A törvényszék ítélete az alkalmazott jogszabályhelyek jogértelmezésére tehát kitért, tartalmazta a konkrét jogszabályhely-megjelöléseket. A kúriai ítélet megerősítette, hogy a másodfokú bíróság helyes jogi álláspontja szerint nincs lehetőség arra, hogy a munkáltató külön intézkedés nélkül úgy tekintse a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt, hogy az a jogszabályváltozás miatt emelésre szoruló garantált illetmény emelésének fedezetül szolgált. A közalkalmazott garantált illetménye és illetménypótlékai jogszabályon alapuló, kötelező mértékű juttatások, amelyek a jogszabály változásakor akkor is a jogszabálynak megfelelően változnak, ha arról a munkáltató nem hoz semmilyen írásbeli intézkedést, illetve a változásról nem tájékoztatja a közalkalmazottat. A munkáltatói döntésen alapuló illetményrész ezzel szemben más jogi természetű, mivel nem alanyi jogon jár a közalkalmazottnak, hanem munkáltatói döntésen alapul, illetve ezt a jellegét nem veszíti el a garantált illetmény jogszabályon alapuló emelésekor sem. Erre tekintettel munkáltatói kifejezett döntés, írásbeli intézkedés hiányában ezen illetményrész összege változatlan marad a következő munkáltatói intézkedésig. Ha tehát a garantált illetmény mértéke jogsza-

bályon alapulóan emelkedik, és a felek között nem jön létre újabb megállapodás a kinevezés módosításával az illetmény emeléséről, és a munkáltató sem hoz döntést a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészről, akkor a garantált illetmény emelése fedezetét a változatlan összegű illetmény nem biztosítja.

- [13] 1.2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy álláspontja szerint a Kúria ítélete ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével, XXVIII. cikk (1) bekezdésével és 28. cikkével.
- [14] A panaszban írtak szerint a Kúria és a törvényszék ítélete sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, illetve annak részelemét, az indokolt bírói döntéshez való jogot, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben a kérelem elbírálásához való jogot is. Álláspontja szerint a törvényszék és a Kúria egyes, a per érdemét érintő jogszabályi hivatkozásait nem vizsgálta, a jogszabálysövegek összevetéséből nem vont le következtetéseket, a Kúria nem tért ki indokolásában az indítványozó által jelentősnek tartott jogértelmezési kérdéssel kapcsolatos álláspontjára, különösen az Mt. 46. §-ával és a Kjt. 66. §-ával, valamint a felek közötti megállapodás részleges semmisségével kapcsolatban. Az indítványozó szerint a Kúria nem bírálta el teljes körűen jogi érvelését és kérelmeit.
- [15] Az indítványozó az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét állítja, mivel a Kúria eltérő álláspontra jutott az Mt. 46. §-ának és a Kjt. 66. §-ának értelmezésekor. Az indítványozó szerint a Kjt. 66. § (9) bekezdésének helyes, a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgáló értelmezése az, hogy a jogalkotói cél az volt, hogy a közalkalmazotti illetmény ne lehessen kevesebb a minimálbérnél, illetve a garantált bérminimumnál. Az indítványozó álláspontja szerint a törvényszék és a Kúria az adott tényállásra nem vonatkozó jogszabályi rendelkezést alkalmazott, az indítványozó jogi érvelése elutasításának indokairól nem adott megfelelően számot.
- [16] Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró bíróságok döntései sértik az Alaptörvény XIII. cikkét, a tulajdonhoz való jogot. Ezzel kapcsolatban az indítványozó panaszában kiemelte, hogy az első-, a másodfokú és a felülvizsgálati eljárás során is hivatkozott arra, hogy a felek között jogszabályi rendelkezések alapján létrejött speciális szerződés (kinevező határozat) főkötelezettsége tekintetében a bíróságnak – jogi rendelkezések hiányában – nincs módja az indítványozó által vitatott ítélet meghozatalára. Az indítványozó kiemelte a felperessel létrejött szerződésben kifejezett szerződéses akaratot, amely szerint a közalkalmazott a közalkalmazotti feladatokat el látja, míg az indítványozó – szerződéses akarata szerint – a szerződésbe foglalt mértékű illetményt fizet. Ennek alapján indítványozó a foglalkoztatási szerződés megkötése során egyúttal élt a tulajdonhoz való jogával. Az indítványozó szerint a Kúria azon érvelése, hogy az illetmény a garantált illetmény és a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészre bontható, mely illetményrészek eltérő jogi tulajdonságokkal rendelkeznek, ezért önálló jogcímként illetik meg a közalkalmazottat, azért ütközik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe, mert alkotmányos indok nélkül, önkényesen korlátozza az indítványozót abban, hogy a tulajdonába tartozó dolgok (pénzeszközök) fölött a jogrendszer nyújtotta keretek között rendelkezzen.
- [17] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [18] Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozói jogosultság vizsgálatát folytatta le, tekintettel arra, hogy az indítványozó megyei rendőr-főkapitányság, és mint ilyen az állami szervezetrendszer része [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. A 3091/2016. (V. 12.) AB határozat szerint az állami szervek is rendelkezhetnek indítványozói jogosultsággal az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére, amennyiben magánjogi jogalanyként jártak el az alapul fekvő jogviszonyban. A határozat azt is megállapította, hogy ennek vizsgálatát esetről esetre kell elvégezni {3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [19]–[22]}.
- [19] Jelen ügyben az indítványozó rendőr-főkapitányság munkáltatóként, egy munkaügyi jogvitában, mellérendelt jogalanyként mint a polgári per alperese szerepelt. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jelen ügyben az indítványozó indítványtételi jogosultsága erre tekintettel megállapítható.
- [20] Az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett, mivel az indítványozó a támadott bírósági döntést, a Kúria Mfv.II.10.538/2017/4. számú ítéletét 2018. július 17-én vette át, az alkotmányjogi panaszt pedig 2018. szeptember 13-án nyújtotta be személyesen az elsőfokú bíróságon.
- [21] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában egyebekben megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XIII. cikk,

- XXVIII. cikk (1) bekezdése, 28. cikk], a támadott bírói döntést, a Kúria Mfv.II.10.538/2017/4. számú ítéletét, továbbá az alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, valamint jogosultsága és érintettsége egyértelmű, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.
- [22] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segédszabály nem tekinthető olyan Alaptörvényben biztosított jognak, amelynek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani {3084/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [6]; 3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]}.
- [23] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény 28. cikkével összefüggésben nem felel meg a befogadhatóság feltételeinek tekintettel arra, hogy az Alaptörvény 28. cikke nem minősül az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának. Az alkotmányjogi panasz ebben a részében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdésének *b*) pontján alapuló feltételnek, így az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatának nincs helye.
- [24] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [25] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt a következetes gyakorlatát, hogy „az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, azonban nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára [...]” {3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [11]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a tekintetben, hogy a bizonyítási eljárás eredményének felülmérlegelésére az alkotmányjogi panasz-eljárás nem adhat keretet, mert ebben az eljárásban csak a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség felülvizsgálatára kerülhet sor {3116/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [54]; 3039/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [19]; 3027/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [20]}. A bíróságok mérlegelési körébe tartozik az a kérdés is, hogy a fél bizonyítási indítványának helyt ad-e.
- [26] A vizsgált ügyben ezt a mérlegelést a bíróságok elvégezték, ennek felülmérlegelésére az Alkotmánybíróságnak a fentebb idézett gyakorlata alapján az alkotmányjogi panasz keretében nincsen módja. Az indokolási kötelezettséggel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}. Az alkotmányjogi panaszban felhívott érvek alapján az indokolási kötelezettség konkrét ügyben történő megsértésének kételye nem merül fel, mivel a Kúria ítéletéből megállapítható, hogy a Kúria érdemben megvizsgálta az indítványozó érveit, a törvényszék jogerős ítéletét pedig kiegészített indokolással tartotta fenn hatályában.
- [27] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelme vonatkozásában nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem, ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz e vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek.
- [28] Az indítványozó érvei az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmével kapcsolatban egyrészt a XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban előadottakat ismétlik, másrészt az indítványozó egyet nem értését fejezik ki az eljáró bíróságok jogértelmezésével kapcsolatban. Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására {3364/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]}.

- [29] Fentiekre figyelemmel az indítvány nem tartalmaz olyan érvet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését.
- [30] A fentiek alapján az alkotmányjogi panasz nem felel meg részben az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében, részben az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételeknek. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *ah*) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2019. április 9.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1412/2018.

