

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3004/2025. (I. 21.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

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

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény 127. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Veszprémi Törvényszék 5.K.700.300/2024/8. számú végzésével az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.). 25. § (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény 127. § (1) bekezdése (a továbbiakban: Púétv.) 2024. január 1. napjától hatályos 127. § (1) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a konkrét és a bíróságokon még folyamatban lévő egyedi ügyekben történő alkalmazásának kizárását kérte.
- [2] 2. Az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a felperes természetes személy elmaradt illetménypótlék és átalánydíj megfizetése iránt indított pert az alperes Tankerületi Központ ellen. Az indítvány szerint a felperes 2013. augusztus 16-tól közalkalmazotti jogviszonyban állt, pedagógus munkakörben. Kinevezését többször módosították a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.), valamint a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) alapján. A felperes közalkalmazotti jogviszonya a Púétv. 158. § (1) bekezdés b) pontja alapján köznevelési foglalkoztatotti jogviszonnyá alakult át 2024. január 1. napjával. Erről a Tankerületi Központ tájékoztatta a felperest. Tájékoztatta arról is, hogy a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból származó igények érvényesítése a Púétv. 127. § (1) bekezdés, a 128. § (1) bekezdés, továbbá a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 12. § (1) bekezdése és 13. § (8) bekezdése alapján hároméves elévülési időn belül közigazgatási perben történhet. A felperes a rendkívüli munkavégzésért járó ellenérték iránti keresetét 2024. február 28-án terjesztette elő. A felperes igénye a 2020/2021-es tanévre, a 2021/2022-es tanévre, a 2022/2023-as tanévre és a 2023/2024-es tanévre vonatkozott 2023. szeptember 30-cal bezárólag. A felperes a 2021. január 1. napja és 2023. szeptember 30. napja közötti időtartamra a munkaidő-beosztástól eltérő, rendkívüli munkavégzésért járó ellenértéket, illetménypótlékot a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 107. § a) pontja alapján, továbbá rendkívüli munkavégzésért járó átalánydíjat a nem mérhető tartamú ügyelet alapján a Korm. rendelet 33. §-a alapján igényelte. A bíróság a felperest hiánypótlásra, majd a keresetváltoztatás után az alperest védírat előterjesztésére hívta fel.
- [3] 3. A közigazgatási perben eljáró indítványozó bíróság megítélése szerint a Púétv. 127. § (1) bekezdése az Alaptörvény több rendelkezésével ellentétes. A bíróság a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét az indítvány tartalma szerint az alábbiakra alapozza.
- [4] 3.1. A bírói kezdeményezés szerint a Kp. 4. § (1) bekezdése, 5. § (1)–(2) bekezdése felidézése után a bíróság megállapítja, hogy azon, 2024. január 1-jén köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állók, akiknek a jogviszonya a jogviszony-átalakulás folytán a korábbi közalkalmazotti jogviszonyból alakult és a korábbi évekre vonatkozóan vannak elszámolási, anyagi igényeik a munkáltatójukkal szemben, a Púétv. 127. § (1) bekezdés alapján az igényeiket közigazgatási perben kénytelenek érvényesíteni. A jogviszony-átalakulás folytán az említettek köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állnak 2024. január 1. napján, amely már közszolgálati jogviszony-

nak tekintendő, azonban a 2024. január előtti évekre vonatkozó munkavállalói igényeiket a 2021–2023-as évekre vonatkozó anyagi jogi jogszabályok alapján érvényesíthetik a munkáltatójukkal szemben, alapvetően a Kjt. és az Mt. rendelkezései alapján.

- [5] Mindez ellentétes a Kp. 4. § (1) és (2) bekezdés rendelkezéseivel, mert közigazgatási jogvita tárgya nem lehet a nem közigazgatási jog által szabályozott cselekmény, vagy mulasztás. Márpedig a 2021–2023-as évekre vonatkozó, a jelen perben érvényesített igény munkajogi jellegű, munkajogi szabályok által és nem a közigazgatási jog által szabályozott. Az Alaptörvény értelmében alkotmányosan indokolatlan mértékben nem lehet kiterjeszteni az állami szervekkel szembeni jogorvoslat lehetőségét, ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy a közigazgatási bírói út nem csupán a szoros értelemben vett közigazgatási szerv alperesi pozícióban történő részvételével nyílhat meg. A Kp. azonban egyértelműen meghatározza a közigazgatási jogvita fogalmát. Ebből következően, ha valamilyen jogeset közigazgatási jogvita körébe vonható, akkor az fogalmilag a Kp. hatálya alá tartozik.
- [6] 3.2. Az indítvány szerint az Alaptörvény jogorvoslati jogra vonatkozó rendelkezéseiből és a 25. cikk (2) bekezdéséből nem következik az, hogy a Kp.-ben egyébként külön nem nevesített jogviták esetében szükségszerűen a közigazgatási bírói út jelenthet egyedüli jogorvoslati fórumot. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése alapvetően elhatárolja a bíróság hatáskörét a magánjogi jogvitákra, és a közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálatára vonatkozóan. Nyilvánvalóan a jogorvoslatnak is ehhez kell igazodnia. E körben a jogalkotó feladata annak felismerése, hogy milyen esetekben igényli a közjogi jogvita a jogorvoslathoz való jog és ezen belül a közigazgatási bírói út, vagy a polgári bírói út, illetőleg más bírói út biztosítását. Az indítvány szerint nem indokolt a bírói út általánosságban való megnyitása az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és XXV. cikke (panaszjog) alapján, olyan esetben, amikor a 2024. január 1. napjától kezdődően a jogviszonyváltás folytán átalakult jogviszonyt nevesít a törvény közszolgálati jogviszonyként, azonban 2023. december 31-ig a jogviszony nem minősült közigazgatási jog által szabályozott jogviszonynak és nem a közigazgatási bírói út vonatkozott rá.
- [7] A felperes a 2024. január 1-jét követő időszakban közszolgálati jogviszonynak számító köznevelési foglalkoztatotti jogviszony alapján, de a korábbi években létrejött jogviszony alapján érvényesít követelést a munkáltatóval szemben nem közigazgatási jog által szabályozott törvényi rendelkezések alapján, hanem közalkalmazotti, munkajogi szabályok alapján, ezért ebben az esetben az igényérvényesítés az alkotmányos követelményekbe ütközően történik a közigazgatási bírói út igénybevételével. A közigazgatási bírói út általánosságban való megnyitása annak okán, hogy valamely jogviszony 2024. január 1-jétől kezdődően közszolgálati jogviszonynak számít, de a korábbi évekre vonatkozó igény tekintetében külön átmeneti szabályokat a Púétv. nem tartalmaz, noha nevesíti a munkavállaló és munkáltató kifejezést, és e körben azokat jogalanyoknak tekinti, a már hivatkozott alaptörvényi rendelkezésekbe ütközik. Nyilvánvaló, hogy mivel foglalkoztatotti jogviszonyról van szó, a jogviszony alanyai a fennálló jogviszony alapján a korábbi évekre vonatkozóan is élhetnek egymással szemben munkajogi követelésekkel. A 2024. január 1-jétől közszolgálati jogviszonynak minősülő köznevelési foglalkoztatotti jogviszony vonatkozásában a közigazgatási bírói út általánosságban való megnyitása oda vezethet, hogy a közigazgatáson kívüli csaknem valamennyi tevékenység a közigazgatási bíróság előtt megtámadható lenne, amely azonban ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, XXV. cikke (panaszjog) rendelkezéseivel, továbbá a 25. cikk (2) bekezdésével, a 28. cikk szabályozásával, de a XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközően is alaptörvény-ellenes.
- [8] 3.3. Az indítvány – az alkotmánybírósági gyakorlat felidézése mellett – érvelést tartalmaz arról, hogy a Púétv. 127. § (1) bekezdése visszaható hatályú.
- [9] A hatálybalépését megelőző időre érvényesítendő, alapvetően munkajogi, közalkalmazotti jogviszony fennállása alapján keletkezett igények érvényesítésére állapít meg kötelezettséget; a munkáltató számára azt, hogy olyan követelésekért feleljen közigazgatási perben a munkavállaló igényérvényesítése alapján, amelyek a 2024. január 1-jét követően létrejött köznevelési foglalkoztatotti jogviszony alapján érvényesíthetők közigazgatási perben. Visszaható hatályúnak minősül a közigazgatási bírói út előírása a 2024. január 1-jét megelőzően fennállt közalkalmazotti jogviszonyból származó munkavállalói igényekre, amelyeket felperes a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben az Mt. és a Kjt. alapján érvényesít. Amennyiben a jogalkotó szándéka az lett volna, hogy Púétv. hatálybalépését megelőző időszakra is alkalmazható a közigazgatási perben történő igényérvényesítés, akkor erről átmeneti rendelkezések körében kellett volna rendelkeznie, de mindenképpen kifejezett és egyértelmű, világos szabályozást kellett volna tartalmaznia arra nézve, hogy azon volt közalkalmazott esetén, akinek jogviszonya a Púétv. alapján alakult át köznevelési foglalkoztatotti jogviszonnyá 2024. január 1. napján, a megelőző évekre vonatkozó igényét hogyan érvényesítheti. A köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból származó

igények közigazgatási perben történő érvényesítése általánosságban előírva nem vonatkozhat az alaptörvényi rendelkezések sérelme nélkül a megelőző évekre – az elévülési időn belül – érvényesített munkajogi igényekre.

- [10] Továbbá az Mt. és a Kjt. korábban kialakította a rendkívüli munkavégzésért járó ellenérték fogalmának és mértékének szabályozási körét. Ettől eltérően szabályozza 2024. január 1-jétől kezdődően a Púétv. a rendkívüli munkáért járó ellenértéket, de magát a rendkívüli munka fogalmát is. Lényegében a Púétv. 127. § (1) bekezdése a hatálybalépését megelőző tényekhez, azaz a már korábban fennállt közalkalmazotti jogviszony alapján járó illetményhez, rendkívüli munkavégzésért járó ellenértékhez a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt fűz. Ezek az alapvetően munkajogi, közalkalmazotti igények, amelyeket az Mt. és a Kjt. szabályoz, közigazgatási bírói hatáskörben kerülhetnek érvényesítésre 2024. január 1. napjától. Ezen hatáskör kategorikus előírása olyan eljárási szabályok alkalmazásával jár, amelyek csak a közigazgatási perben érvényesülnek. Az anyagi jogi igényeket szabályozó Mt. és Kjt. alapján alkalmazandó Pp-be foglalt szabályoktól ezen szabályok jelentősen eltérnek, következésképp eltérő jogkövetkezményt hordoznak. Mindez a visszamenőleges jogalkotás tilalmának sérelmét jelenti [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése].

- [11] 3.4. Az Alkotmánybíróság az indítványt a tartalma szerint bírálta el.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXV. cikk Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„25. cikk (2) A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.”

„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.”

- [13] 2. A Púétv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„17. A jogvita

127. § [A köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból eredő igény érvényesítése]

(1) A munkáltató, a munkavállaló, a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban álló, valamint a szakszervezet a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból vagy az e törvényből származó igénye érvényesítése érdekében közigazgatási pert indíthat.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésében, valamint az Abtv. 25. §-ában, 51. §-ában, 52. § (1) bekezdésében, 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjában, továbbá az 52. § (4)–(6) bekezdésében foglaltakból következő formai és tartalmi követelményeknek.
- [15] 1. Az indítványozó bíróság az Abtv. 25. § (1) bekezdésére alapította kérelmét, amely a Púétv. 127. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányult. Az Alkotmánybíróság erre figyelemmel vizsgálta, hogy az indítvány a határozott kérelem feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont] eleget tesz-e.
- [16] Az indítványozó bíróság megjelölte azt a törvényi rendelkezést [Abtv. 25. § (1) bekezdés], amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Előadta az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], valamint az indítványozó bíróság megjelölte az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont] és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit: B) cikk (1) bekezdése, T) cikk (3) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, XXV. cikke, XXVIII. cikk (7) bekezdése, 24 cikk (2) bekezdése (az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre), 25. cikk (2) bekezdése, 28. cikke [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont].
- [17] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a bírói indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont], az ugyanis az Abtv. 41. § (1) bekezdésében a kifogásolt jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányul.
- [18] 2. Az Abtv. 25. § (1) bekezdése értelmében az egyedi normakontroll eljárásnak további két – egymással összefüggő – feltétele, hogy a bírói kezdeményezés ténybeli alapja a bíró előtt folyamatban lévő egyedi ügy legyen, és a kezdeményezésnek ebben az ügyben alkalmazandó jogszabály vizsgálatára kell irányulnia {3112/2014. (IV. 17.) AB végzés, Indokolás [3]; 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a bírói kezdeményezés mint normakontroll egyedi vagy konkrét jellege az absztrakt utólagos normakontrollhoz képest annyiban szűkebb, hogy az indítványozó bíró csak az ügyben alkalmazott jogszabályt támadhatja meg, és részletesen meg kell indokolnia, hogy az adott ügyben valóban szükséges alkalmaznia a támadott jogi normát. Csak ezzel biztosítható ugyanis a kezdeményezés egyedi – konkrét – normakontroll jellege. Amennyiben a bírói kezdeményezés olyan jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést támad meg az Alkotmánybíróság előtt, mely az előtte folyamatban lévő (az Alkotmánybírósághoz fordulás miatt felfüggesztésre került) ügygel nem áll összefüggésben, annak elbírálása során nyilvánvalóan nem kerül alkalmazásra, akkor érdemi alkotmányossági vizsgálatnak nincs helye” {3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság a fentiekre figyelemmel a bírói indítvánnyal összefüggésben megállapítja, hogy a bírói kezdeményezés alapját képező per tárgyhöz tartozó, idevágó, lényeges jogkérdés a perben érvényesített igénynek a Púétv. 127. § (1) bekezdése szerinti bírói útra tartozása, e szabály értelmezése és alkalmazása.
- [20] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó bíróság előtt olyan egyedi ügy van folyamatban, amelyben az általa támadott rendelkezést az ügy elbírálásához alkalmaznia kell, azzal szoros kapcsolatban áll.
- [21] 3. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja értelmében az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [22] Az indítvány az Alaptörvény több rendelkezésére is hivatkozik, mint amelyeknek a sérelmét állítja. Ezek többségét illetően azonban önálló és alkotmányossági szempontból értékelhető indokolást nem adott elő az indítvány, és az sem feltétlenül került kifejtésre, hogy az adott alaptörvényi rendelkezés miért és mennyiben van közvetlen kapcsolatban a lehetséges bírói utat meghatározó Púétv. 127. § (1) bekezdésével, ezeket mennyiben sérti a törvényi rendelkezés. Ezen hiányosság miatt az Alkotmánybíróság nem foglalkozhatott érdemben a XII. cikk (1) bekezdésére, a XXIV. cikk (1) bekezdésére, a XXVIII. cikk (7) bekezdésére, a 28. cikkére vonatkozó indítványi elemekkel. Meg kell jegyezni azt, hogy a Púétv. 127. § (1) bekezdése – mivel az a bírói út meghatározására vonatkozik – nem is hozható összefüggésbe a panaszjoggal (Alaptörvény XXV. cikk), a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, és a jogorvoslati joggal sem. Utóbbi ugyanis a hatósági és bírósági döntésekkel

szembeni jogorvoslat jogát biztosítja, és nem a bírósághoz fordulás jogát. Az Alaptörvény 28. cikke sem lehet érintett, mert a Púétv. 127.§ (1) bekezdése nem a törvények értelmezésének bírói kötelezettségét, illetve jogát érinti, hanem éppen, hogy egy újabb törvényi rendelkezést jelent, amelyet – akárcsak a többi jogszabályi rendelkezést – az Alaptörvény 28. cikke szerint értelmezni lehet és kell.

- [23] Fentiekből következően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének, és a B) cikk (1) bekezdésének állított sérelmét vizsgálhatta érdemben.

IV.

- [24] A bírói kezdeményezés az alábbiak szerint nem megalapozott.

- [25] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a Púétv. bírói indítvánnyal támadott, jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezését, illetve a vonatkozó jogszabályi környezetet.

- [26] A pedagógusok jogviszonyát korábban a Kjt. és háttérjogszabályaként az Mt. szabályozta, jogvita esetén a bíróságok jártak el munkaügyi perben, a Pp. eljárási szabályai alapján. Ez a helyzet a Púétv. hatálybalépésével változott meg.

- [27] A Púétv. indokolása szerint a törvényjavaslat elsődleges célja a köznevelésben dolgozók foglalkoztatására vonatkozó szabályanyag megújításával, elsődlegesen a több lépcsőben történő béremelés biztosításával és a teljesítményalapú differenciálásnak a korábbiaknál következetesebb érvényesítésével a pedagógus életpálya vonzerejének növelése, továbbá a foglalkoztatás rugalmasságát szolgáló megoldások bevezetése volt. Ennek keretében új jogviszony-típus jött létre, amely a törvényhozó szándéka szerint a köznevelés ágazati sajátosságaihoz igazodik. Az új jogviszonytípus, a köznevelési foglalkoztatotti jogviszony, amely fenntartótól függetlenül minden köznevelési intézményben dolgozó pedagógus és az ehhez szorosan kapcsolódó tevékenységet ellátó nevelést és oktatást közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatott számára biztosítja a foglalkoztatás kereteit.

- [28] A Púétv. személyi hatálya (1. §) a köznevelés területén működő munkáltatóra, a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állóra, a köznevelés területén működő szakszervezetre, valamint a munkáltatói érdekképviselői szervezetre terjed ki. Bizonyos rendelkezései alkalmazandóak más jogviszonyban (munkaviszonyban, megbízással, egyházi szolgálati jogviszonyban) foglalkoztatottra, a nyugdíjasra, illetve a Magyarország területén működő külföldi nevelési-oktatási intézmény foglalkoztatottjára.

- [29] A Púétv. 127. §-a a törvény II. fejezetének (A köznevelési foglalkoztatotti jogviszony) 17. címe (A jogvita) szabályai (a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból eredő igény érvényesítése, az elévülés, a keresetlevél benyújtásának határideje) között található. A 127. § három bekezdése [A köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból eredő igény érvényesítése] megnevezést viseli.

- [30] A Púétv. a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból vagy az e törvényből származó igény érvényesítése érdekében közigazgatási per indítását teszi lehetővé.

- [31] A Púétv. az Átmeneti rendelkezések között tartalmazza a jogviszonyok átalakulásához kapcsolódó eljárás szabályait, továbbá a jogviszonyok átalakulásához kapcsolódó egyéb rendelkezéseket. Ennek lényege, hogy 2024. január 1-jével a köznevelési intézményben meghatározott (az alapfeladat ellátását szolgáló) munkakörben a foglalkoztatott közalkalmazotti jogviszonya vagy munkaviszonya köznevelési foglalkoztatotti jogviszonnyá, más (az alaptevékenységet támogató, egyes nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő) munkakörben foglalkoztatott közalkalmazotti jogviszonya munkaviszonnyá alakul át. A Púétv.-ben átmeneti rendelkezés szerepel a jogviszony tartalmához, a 2023. évi szabadsághoz, a kollektív munkajogi szabályokhoz. Ez utóbbi szerint a Kjt. illetve az Mt. alapján 2024. január 1. előtt megkötött kollektív szerződések a hatályuk alá tartozó foglalkoztatottra vonatkozóan – e törvénnyel vagy az Mt.-vel ellentétben nem álló rendelkezései – 2024. január 1. napját követően is hatályban maradnak; az ebből származó igények közigazgatási perben érvényesíthetőek [162. § (1) bekezdés].

- [32] 2. A jogirodalomban a közszolgálati jogvitákat érintő egyes változások, a közszolgálati jog jogrendszerbeli helyének meghatározása olyan vitatéma, amely közjogászok és munkajogászok között zajlott és zajlik ma is. A vita lényegét az adja az egyes szerzők szerint, hogy a közjog részeként, vagy pedig a munkajog részeként kezelendő-e a közszolgálati jog. A Púétv. – azzal, hogy a törvény személyi hatályát a jogalkotó minden közneveléssel foglalkozó munkáltatóra kiterjesztette és a jogviszonnyal kapcsolatos jogvitákat közigazgatási jogvitának tekinti – alkalmat adott a munkajoggal foglalkozó egyes szerzők számára, hogy a Kp. és a Púétv. szabályozási összhangját górcső alá vegyék és a felmerülő jogértelmezési kérdésekről, konkrét gyakorlati problémákról írjanak, főként az eljárásra fókuszálva, és annak fényében, hogy munkaügyi bíróságok több mint negyvenhét

éven át működtek részben vagy egészben önálló bíróságként. Ezek az íráskorok foglalkoznak a munkajogi bíráskodás aktuális kérdéseivel és problémáival, a munkaügyi perek egyes eljárási kérdéseinek elemzésével, a munkaügyi bíráskodás törvényi szabályozása változásával, napjainkig.

- [33] Az Alaptörvény értelmében az alkotmánybírói eljárás célja nem lehet az, hogy a tudományos oldalról vitatott kérdésekben állást foglaljon [3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [23]]. Az indítvány alapján ilyen, vitatott szakmai kérdés a jelen esetben egyebek között az, hogy a Púétv. közigazgatási per indításra utaló része célszerű, helyes jogalkotói döntés-e az alapul fekvő jogviszony jellegzetességei, tárgya, alanyai, a jogérvényesítés útja hatékonysága tükrében.
- [34] 3. Az Alaptörvény negyedik módosítása az indítványhoz kötöttség szabályozását alaptörvényi szintre emelte. A jelen esetben az indítvány alkotmányossági elbírálásának alapja az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése [az Alaptörvény bíróságra vonatkozó cikke] és a B) cikk (1) bekezdése (visszaható hatály tilalma), az indítvány tartalma alapján.
- [35] 3.1. Jelen ügyben az indítványozó elsődlegesen Púétv.-nek a Kp.-vel való ellentétére – a Kp. 4. § (1) és (2) bekezdése rendelkezéseivel való ellentétre – hivatkozással támadta a Púétv. 127. § (1) bekezdését, és elsősorban abban látta a rendelkezés alaptörvény-ellenességét, hogy az indítvány szerint közigazgatási jogvita tárgya nem lehet a nem közigazgatási jog által szabályozott cselekmény, vagy mulasztás, így a jelen esetben a 2021–2023-as évekre vonatkozó, munkajogi jellegű igény, amit nem a közigazgatási jog, hanem a munkajog szabályoz.
- [36] Az Alaptörvény itt felhívott 25. cikk (2) bekezdésének a lényege az, hogy a jogviták eldöntése a bíróságra tartozik. Ezen rendelkezés nevesít is bizonyos jogvitákat: büntetőügy, magánjogi jogvita, közigazgatási határozatok törvényességének a kérdése stb. Ugyanakkor a rendelkezés utolsó fordulata azt nyilvánítja ki, hogy a bíróság dönt törvényben meghatározott egyéb ügyben. Ezt úgy kell érteni, hogy a törvényhozó a felhatalmazott arra, hogy a bírói út lehetőségét egyéb ügyben meghatározza, vagyis, hogy valamely jogvita, vagy egyéb más ügy (pl.: cégbejegyzés) a bíróság hatáskörébe tartozzék, és ott milyen eljárási szabályok szerint, melyik perrend szerint kell eljárni.
- [37] Jelen esetben a Púétv. és a Kp. rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel összhangban álló értelmezése az, hogy az adott jogvita eldöntése a bíróság hatáskörébe tartozik, és az alkalmazandó perrendtartás is törvényben meghatározott. Ez az alkotmányos akarat tükröződik vissza Púétv. és a Kp. rendelkezéseiben, amelyből következően a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állók az ebből eredő igényeik érvényesítése végett közigazgatási pert indíthatnak. A közigazgatási perben az eljárás a közszolgálati jogvita külön rendelkezéseinek megfelelő alkalmazásával folytatható le. A jogviszony átalakulásával a korábbi időre vonatkozó igényérvényesítési lehetőség nyilvánvalóan nem vesztethet el. Ebből következően a köznevelési jogviszonyba került foglalkoztatottak az újonnan érvényesíteni kívánt igényeiket – legyen ez az igény akár a régi, akár az új jogállási törvény szerinti időben keletkezett – közigazgatási perben érvényesíthetik. A bírói út változása ugyanakkor – hacsak a törvény másképp nem rendelkezik – az igény keletkezésekor hatályos, és az igény alapjául szolgáló, és a közigazgatási perben alkalmazandó anyagi jogszabályt nem érintheti [lásd alkotmányjogi szempontból hasonló ügyben: 3281/2022. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [14]–[17]]. A Púétv. 127.§-a (1) bekezdése nem az érvényesíthető anyagi jogot határozza meg, hanem a bírói utat jelöli ki a köznevelési jogviszonyban állók, és oda átkerültek számára.
- [38] 3.2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből eredeztethető, visszaható hatályú jogalkotás tilalmát illetően az indítvány több alkotmánybírói határozatra is hivatkozott. Helyesen hívta fel ebben a körben a 13/2015 (V. 14.) AB határozatot, a 8/2020. (V. 13.) AB határozatot, a 16/2014. (V. 22.) AB határozatot, a 11/2021. (IV. 7) AB határozatot, valamint a 8/2020 (V. 13.) AB határozatot. Ezek az AB határozatok azonban az anyagi jogon alapuló jogok és kötelezettségek, jogkövetkezmények viszonylatában értelmezik a visszaható hatály tilalmát: „jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.” [8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [54]]. Másból is úgy magyarázza ezt a tilalmat az Alkotmánybíróság, hogy ez akkor merül fel, ha a jogszabály hatályba lépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt az új jogszabály. „Visszaható hatályról beszélünk akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régittől eltérően határozza meg” [10/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [49]–[51]; megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49]; lásd még: 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [39], 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [24]–[26]].
- [39] Az indítvány alapjául szolgáló perben a jogvita tárgya elmaradt illetménypótlék és átalánydíj megfizetése iránti igény. A Púétv. 127. §-a azonban nem a foglalkoztatási jogviszonyon alapuló igényekről, a jogviszonyban ke-

letkezett jogok és kötelezettségek tartalmáról, nem is az ezekhez kapcsolt jogkövetkezményekről rendelkezik, hanem az igényérvényesítés útjáról. A bírói út mikéntjének az alakulása – az anyagi jogi jog érintése nélkül – nem veti fel a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmának sérelmét. Az elmúlt években a különféle foglalkozási jogviszonyból eredő igények érvényesítésének módját számos törvényi változás érte. Bizonyos jogviszonyokból eredő jogviták a Kp. hatálya alá kerültek, illetve – az Alaptörvény nyolcadik módosításával egyidőben – megszűntek az addig különbírásgként létező közigazgatási és munkaügyi bíróságok is, vagyis elhagyásra került az Alaptörvényből a különbírásgok létrehozásának lehetőségére utaló, továbbá – a rendes és közigazgatási bíróságok az Alaptörvény szövegében történő megkülönböztetésének megszűntére tekintettel – a rendes bíróságokra utaló alaptörvényi rendelkezés. A változásokkor a különféle törvények különféle rendelkezéseket tartalmaztak a múltból eredő igények előtt nyitva álló bírói utat, vagy a bíróságok előtt folyamatban lévő perek sorát illetően. Mindezek azonban az adott jogviszonyból eredő anyagi jogi jogokat és kötelezettségeket nem érintették.

- [40] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Púétv. kifogásolt rendelkezése alaptörvény-ellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2024. december 10.

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró*

*Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/3279/2024.

