

Veszprémi Törvényszék
5.K.700.300/2024/8.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: III/ 03279 - 0 / 2024		
Érkezett: 2024. SZEPT. 30.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☐ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet: 26	Kezelőiroda:
Eljáró képviselő: dr. Ny [REDACTED]		

A Veszprémi Törvényszék a [REDACTED] eljáró képviselő: dr. Ny [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] felperesnek – [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] alperes ellen elmaradt
illetménypótlék és átalánydíj megfizetése iránt indított perében meghozta az alábbi

v é g z é s t

A bíróság a peres eljárást felfüggeszti.

A bíróság az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény (a továbbiakban: Púétv.) 2024. január 1. napjától hatályos 127. § (1) bekezdés Alaptörvénybe ütközésének vizsgálatát, megsemmisítését és az alaptörvény-ellenesség megállapítását.

A bíróság kezdeményezi továbbá az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés általános és a Veszprémi Törvényszék 5.K.700.300/2024. ügyszám alatt folyamatban lévő perében történő alkalmazási tilalmának elrendelését.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

I n d o k o l á s

- [1] A bíróság az eljárást felfüggesztette és az Alkotmánybíróságnál egyedi normakontroll eljárás iránti indítványt terjeszt elő Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 32. § c) pontja és a 32. § alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja, továbbá a 131. § (1) és (3) bekezdés alapján.

Az ügy tényállása

- [2] A felperes 2013. augusztus 16-tól 2014. június 15. napjáig határozott idejű közalkalmazotti jogviszonyban állt pedagógus munkakörben az [REDACTED]. Ezen jogviszonya során a munkavégzési helye a [REDACTED] Általános Iskola volt. 2013. november 4. napjától kezdődően a felperes a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ [REDACTED] Tankerületével állt közalkalmazotti jogviszonyban határozott időre helyettesítés céljából. A felperes kinevezés módosításai a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 61.§-án alapultak. Ezt követően a felperes közalkalmazotti jogviszonya határozatlan idejű közalkalmazotti jogviszonnyá alakult. A közalkalmazotti jogviszonyban a felperes kinevezés módosításaira a havi illetmény megállapítása céljából került sor 2019. szeptember 1. napi hatállyal, 2020. január 1. napi hatállyal, 2020. július 1. napi hatállyal, 2022. január 1. napi hatállyal, és 2023. január 1. napi hatállyal. A kinevezés-módosítások az Nkt. 64.–65. § rendelkezésein alapultak. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.)

köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Kormányrendelet határozta meg az illetményalapra és a garantált illetményre figyelemmel a pedagógus fokozathoz és fizetési kategóriához tartozó garantált illetmény és egyéb illetmény mértékét.

- [3] Felperes közalkalmazotti jogviszonya a Púétv. 158. § (1) bekezdés b) pontja alapján köznevelési foglalkoztatotti jogviszonnyá alakult át 2024. január 1. napjával. A TK/172/HR/KOZINT/00579-1/2024. számú kinevezés a 2024. január 1-től hatályos Púétv. 158.§ (3) bekezdés szerinti tájékoztatást ad arról, hogy a [REDACTED] Tankerületi Központ munkáltatónál a felperes 2013. augusztus 16. napjától fennálló határozatlan idejű közalkalmazotti jogviszonya 2024. január 1-jével határozatlan időtartamú köznevelési foglalkoztatotti jogviszonnyá alakult át. A tájékoztatás tartalmazza, 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 12. § (1) bekezdés és 13. § (8) bekezdés alapján három éves elévülési időn belül közigazgatási perben történhet.
- [4] A felperes a rendkívüli munkavégzésért járó ellenérték iránti keresetet 2024. február 28-án terjesztette elő. A felperes pedagógus (tanár) munkakörben végzett munkát a keresetindításkor. Munkavégzési helye a [REDACTED]. A munkáltató a felperest a Púétv. 96. § (1) bekezdés és 97.§ (1), (2) bekezdés alapján a Pedagógus I. fokozatba sorolta. Havi illetményét 2024. január 1. napi hatállyal a Púétv. 98. § (2) bekezdés és a végrehajtási rendelet rendelkezései alapján állapította meg. Tájékoztatást adott a kinevezési okiratban arról, hogy a kinevezési okmányban nem szabályozott kérdésekben a Púétv., a végrehajtási rendelete és a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyra vonatkozó egyéb szabályok rendelkezéseit kell alkalmazni.
- [5] Felperes a keresetet az Nktv. 62. § alapján, valamint az Mt. 97. §, 107. §, 143. § rendelkezéseire hivatkozással nyújtotta be a pedagógus munkakörben általa ellátott rendkívüli munkavégzés, ügyelet és a 96 órán belül elrendelt helyettesítések alapján járó elmaradt illetmény, illetménypótlék és átalánydíj megfizetése iránt. 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 rendelkező 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 107. § a) pontja alapján, továbbá rendkívüli munkavégzésért járó átalánydíjat a nem mérhető tartamú ügyelet alapján a 326/2013. (VIII. 30.) Kormányrendelet 33. § alapján igényelte.
- [6] A hiánypótlásra benyújtott beadványában a felperes másodlagosan kérte alperes kötelezését az Mt. 144.§ (1) és (3) bekezdés alapján a 2022. június 13. 8 órától 16 óráig teljesített, nem mérhető tartamú ügyeletre járó illetmény, a rendkívüli munkavégzésért 16 órától 22 óráig teljesített ügyeletért járó és a 2022. június 14. napján 6 órától 14 óráig teljesített nem mérhető tartamú ügyeletért járó, valamint a 14 órától 16 óráig teljesített rendkívüli munkavégzésért járó illetmény megfizetésére. A felperesi álláspont szerint a vonatkozó tanévekben általa teljesített helyettesítések a munkaidő-nyilvántartás adatain, valamint az elektronikus rendszerből származó e-mail értesítéseken alapulnak, és az adatok igazolják, hogy a felperes a keresetlevélben táblázatos formában megjelölt napokon és órákban szakszerű helyettesítést látott el az iskolában pedagógus munkakörben. Az e-mail értesítések azt igazolják, hogy az alperes mikor rendelt el a felperes részére helyettesítést, amelynek felperes hiánytalanul eleget tett. A keresetében a felperes azt tartotta jelentősnek, hogy a táblázatos formában megjelölt helyettesítéseket alperes 96 órán belül rendelte el, ezért azok az Mt. 107. § a) pontja alapján a

munkaidő-beosztástól eltérő munkavégzésnek, rendkívüli munkavégzésnek minősülnek.

- [7] Felperes a jogi álláspontját az Mt. 107. § a) pontjára, az Mt. 143. § (1) és (2), (3) bekezdésére, a Púétv. végrehajtási rendelete 17. § (4) és (5) bekezdésére alapította. Álláspontja szerint a pedagógus a rá irányadó neveléssel, oktatással lekötött munkaidő feletti munkavégzésként tanítási naponként legfeljebb két órát, tanítási óránként hat órát és legfeljebb egy tanévben harminc tanítási napon láthat el. Felperes a helyettesítést a jogszabály által előírt tanítási évre vonatkozó maximális korláton felül, ezért rendkívüli munkaidőben látta el. A harminchét, felperes által ellátott helyettesítésre felperes rendkívüli munkaidőben végzett munkáért járó illetménypótlékra jogosult az Mt. 143. § (1) és (2) bekezdés alapján.
- [8] A hiánypótlásban előadott keresetváltoztatásban felperes az egyes tanévek vonatkozásában a tanévenkénti harminc tanítási napot meghaladó időtartamban elrendelt helyettesítésekre járó rendkívüli munkaidőben végzett munkáért járó illetménypótlékra irányuló kereseti követelésekkel együtt terjesztette elő az igényét. A másodlagos kereseti követelés számítását pedig az Mt. szerinti számítási mód alapján javította és leszállította. Felperes a keresetváltoztatásban a rendkívüli munkavégzésért járó illetménypótlékot és átalánydíjat az egyes tanévekre összesítve adta elő, megjelölve a rendkívüli munkavégzésért járó illetménypótlék okát és a betöltetlen álláshelyen ellátott helyettesítések számát.
- [9] A bíróság a Kp. 41. § (1) bekezdés és 40. § (1) bekezdés alapján a felperes által megjelölt alperest felhívta a védírat előterjesztésére és nyilatkozattételre a keresetben és a keresetváltoztatásban foglalt érdemi állításokra, továbbá a szükséges iratok csatolására. Alperes azonban felhívás ellenére védíratot nem terjesztett elő, 14 mellékletből álló iratot csatolt a felperes által ellátott helyettesítések és rendkívüli munkavégzés nyilvántartására vonatkozóan.

A vonatkozó alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések

Alaptörvény

- [10] B) cikk (Alapvetés)
(1) bekezdés: Magyarország független, demokratikus jogállam.
- [11] T) cikk (3) bekezdés: Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [12] XII. cikk (1) bekezdés: Mindenkinnek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.
- [13] XXIV. cikk (1) bekezdés: Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.
- [14] 24. cikk (2) bekezdés b) pont: Az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját.
- [15] 25. cikk (2) bekezdés: 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.

- [16] A 28. cikk értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, 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.
- [17] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (2) bekezdése értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.
- [18] A Jat. 2. § (4) bekezdés a) pontja értelmében a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály megfelelően az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek.

A bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezés

- [19] A Púétv. 127. § (1) bekezdése értelmében 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.

A bíróság a fenti jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét az alábbiakra alapozza

- [20] A Kp. 4. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.
- [21] A Kp. 5. § (1) bekezdés értelmében a bíróság a közigazgatási jogvitát közigazgatási perben bírálja el.
A (2) bekezdés értelmében a bíróság közigazgatási perben dönt azon közjogi jogvitában, amelynek elbírálását törvény a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalja.
- [22] A Kp. 5. § (1) és (2) bekezdése érdemi normatartalmat nem tett hozzá a szabályozáshoz. Nem ad taxatív felsorolást arra vonatkozóan, hogy mely közjogi jogvitára kell alkalmazni a közigazgatási bíróság hatáskörét. A Kp. 4. § (2) bekezdése szerint a vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely, a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg.
- [23] Vannak olyan nem közigazgatási szervek és intézmények által hozott döntések, mulasztások, amelyek tekintetében konfliktus merülhet fel az érintett felek között. A pedagógusok új életpályájáról szóló törvény ugyan megnyitja a közigazgatási bírói utat az igények érvényesítésére, azonban csak azon köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állók tekintetében, akik 2024. január 1. napján köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban álltak. Azon, 2024. január 1-jén köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyban állók, akiknek a jogviszonya a jogviszony-átalakulás folytán a korábbi közalkalmazotti jogviszonyból alakult át, 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 jogviszonynak tekintendő, azonban a 2024. január 1. előtti évekre vonatkozó munkavállalói igényeiket a 2021.-2023. évekre vonatkozó anyagi jogi jogszabályok alapján érvényesíthetik a munkáltatójukkal szemben, alapvetően a Kjt. és az Mt. rendelkezései alapján. 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. évekre vonatkozó munkaidő-beosztástól eltérő munkavégzésért, rendkívüli munkavégzésért járó ellenérték megfizetése iránti igény munkajogi jellegű, munkajogi szabályok által és nem a közigazgatási jog által szabályozott.

- [24] Kétségtelen, hogy a jogállamban minden jogvitát végső soron valamilyen bírói attribútummal rendelkező szervnek kell feloldania, azonban ennek korlátját kell, hogy képezze a közigazgatási bírói út körül határolása és indokolatlan tágra nyitása. 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. 4. §-a azonban egyértelműen meghatározza a közigazgatási jogvita fogalmát. Ebből következően, ha valamilyen jogeset közigazgatási jogvita körébe vonható, akkor az fogalmilag a Kp. hatálya alá tartozik.
- [25] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény ezen rendelkezéséből és a 25. cikk rendelkezéseiből azonban nem következik az, hogy a Kp.-ban 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.
- [26] Nem indokolt a közigazgatási bírói út általánosságban való megnyitása az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, valamint a XXV. cikk rendelkezései alapján olyan esetben, amikor a 2024. január 1. napjától kezdődően 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. A 2024. január 1-jét követő időszakban közszolgálati jogviszonynak számító köznevelési foglalkoztatotti jogviszony alapján, de a korábbi években létrejött jogviszony alapján érvényesít a felperes elévülési időben követelést a munkáltatóval szemben nem közigazgatási jog által szabályozott törvényi rendelkezések alapján, alapvetően közalkalmazotti, munkajogi szabályok alapján, ezért ebben az esetben az igényérvényesítés az alkotmányos követelményekbe ütközően történik a közigazgatási bírói út igénybevételével.
- [27] A közigazgatási bírói út általánosságban való megnyitása annak okán, hogy valamely jogviszony 2024. január 1-től 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 fentebb 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.

- [28] A 2024. január 1-től közszolgálati jogviszonynak minősülő köznevelési foglalkoztatotti jogviszony vonatkozásában azonban 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) bekezdés, XXV. cikk rendelkezéseivel, továbbá a 25. cikk (2) bekezdésével, a 28. cikk szabályzásával, de a XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközően is alaptörvény-ellenes.
- [29] A közszolgálati jogviszonnyal összefüggésben felmerülő jogviták körébe a közszolgálati jogviszonyból eredő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos igény érvényesítésére irányuló viták tartoznak, de amely jogviták az irányadó időszakban nem minősültek közszolgálati jogviszonnyal összefüggésben felmerült jogvitának, arra a Kp. 4. § értelmezési körében nem lehet alkalmazni a közigazgatási per szabályait és a közigazgatási bírói út sem lehet nyitott korlátlanul.
- [30] A Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pontja biztosítja azt – amely önmagában egy nyitott definíció -, hogy a jogalkotó által a jövőben életre hívott és a definíciónak megfelelő közszolgálati jogviszonyok is a Kp. hatálya alá tartozzanak. A Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pontja azonban nem teszi lehetővé azt, hogy a jövőre nézve életre hívott közszolgálati jogviszonyok okán azon időszakra is közigazgatási jogvita keretében érvényesítse igényét a fél, amely tekintetben korábban még az Mt. hatálya alatt vagy közalkalmazotti jogviszonyban állt. A Pp. 508. § (1) bekezdés b) pontjával összhangban a törvényjavaslat a 4. §-hoz fűzött miniszteri indokolása arra utal, hogy a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos jogvita nem tartozik a közszolgálati jogviták fogalmi körébe. A Pp. ezen pereket munkaügyi pernek minősítette. A Kp. 5. § (4) bekezdése pedig csak a közszolgálati jogvita esetén rendeli alkalmazni a közigazgatási cselekményre, a foglalkoztató szerv közszolgálati jogvitára okot adó döntésére és intézkedésére a közigazgatási szervre, a munkáltató szervre vonatkozó szabályokat. Mindezeknek azonban a már előbbieken említett Kp. 4. § (1) bekezdés a korlátját képezi, mert a közigazgatási jogvita tárgya csak a közigazgatási jog által szabályozott cselekmény jogszerűsége lehet, és csak olyan közszolgálati jogviszonnyal összefüggő cselekmény lehet közigazgatási jogvita tárgya, amely tartalma szerint megfelel a közigazgatási tevékenység fogalmi elemeinek.
- [31] Azon jogviszony vonatkozásában azonban, amelyre az Mt., illetőleg a Kjt. ad külön és önálló szabályozást, nem vonatkozhat a közigazgatási jog. A közigazgatási cselekmény Kp.-ben szélesen meghatározott fogalma ellenére szükséges korlátokat felállítani a közszolgálati jogviszonyokkal kapcsolatos jogviták körére és időbeli alkalmazhatóságára. A törvényjavaslat 4. §-hoz fűzött miniszteri indokolása leszűkíti azt a kört, amelyben közszolgálati jogvita indítható. A Kp. külön is felsorolja azokat a közigazgatási tevékenységeket, amelyek specialitásuk folytán csak kifejezett jogalkotói döntés alapján válhatnak közigazgatási jogvita tárgyává. Tehát közszolgálati jogvita csak abban az esetben indítható, ha valamely törvény kifejezetten ekként rendelkezik. Az a körülmény pedig, hogy a Púétv. 2024. január 1-től kezdődően közigazgatási bírói útra tartozónak rendeli a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból származó követeléseket, nem adhat alapot olyan következtetésre és olyan jogalkalmazásra, hogy az ezt megelőző években fennállt bármely jogviszony is közszolgálati jogviszonynak minősülne és ez alapján a korábbi évekre vonatkozó anyagi jogi szabályok, így az Mt. és a Kjt. szabályai alapján közigazgatási perben kellene érvényesíteni az elmaradt illetmény, illetve egyéb juttatás iránti igényeket.
- [32] Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a Kp. nem tartalmaz adhéziós perekre vonatkozó rendelkezést a Púétv. alapján, ezért nem áll fenn annak lehetősége, hogy a jogszabály hatálybalépését megelőző évekre vonatkozó igények is közigazgatási perben érvényesíthetők legyenek. A Púétv. alapján fennálló jogviszonyból következően ezen jogviszony alanyai között

fennállt korábbi jogviszonnyal összefüggő igény az általános hatáskörű bíróság előtt, a Pp. szabályainak megfelelően, az Mt. és a Kjt. anyagi jogi szabályai alapján érvényesíthető. Miután a követelés a jelen per felperese vonatkozásában a keresettel érintett időszakban nem a közszolgálati jogviszonyból ered, hanem a korábban fennálló közalkalmazotti jogviszonyból, ezért nem lehet alkalmazni elbírálására a Kp. 4. § (1) bekezdését a Púétv. 127. § (1) bekezdése rendelkezése ellenére sem.

- [33] Az Alaptörvény 28. cikke előírja a bíróságok számára, hogy a jogértelmezés során vegyék figyelembe a jogszabály célját. Az Alaptörvény 28. cikke ezáltal azt is feltételezi, hogy a jogalkotás során követelményként érvényesül, hogy a jogalkotói cél a jogszabályokból mindenki számára érthető és értelmezhető módon kiderüljön. Sérti azonban a normavilágosság követelményét, ha a jogszabály nem rendelkezik pontosan az érvényesíthető jogról, vagy egymásnak ellentmondó és átmeneti rendelkezések nélküli kategorikus rendelkezést tartalmaz.
- [34] A Púétv. 127. § (1) bekezdése sérti a visszaható hatály tilalmának követelményét. 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.
- [35] 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 a 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 szabályzást 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 – elévülési időben – érvényesített munkajogi igényekre.

A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának vizsgálata az Alkotmánybíróság gyakorlatában

- [36] A jogszabály visszaható hatályát az Alkotmánybíróság több határozatában is vizsgálta és azt a jogbiztonság egyik alapvető követelményének tekintette. Értelmezése szerint egy jogállamban senkit nem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag lépett hatályba. Ugyanez vonatkozik a kötelezettségek utólagos megállapítására is [25/1992. (IV. 30.) AB határozat].
- A visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem csak abban az esetben érvényesül, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, nem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell [13/2015. (V. 14.) AB határozat]
- [37] Az Alkotmánybíróság több döntésében is foglalkozott a jogállamiság elvéből adódó jogbiztonság követelményével a jogszabály visszaható hatályának tilalmával kapcsolatban. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető, hátrányt okozó visszaható hatályú

jogalkotás, illetve jogalkalmazás tilalma az Alkotmánybíróság értelmezésében érvényesül a jogalkotás és jogalkalmazás vonatkozásában. A jogbiztonság követelményéből fakadóan a jogrendszer egészének és annak egyes jogági részei tekintetében alkotott jogszabályoknak világosnak, egyértelműnek és a hatásukat tekintve kiszámíthatónak, a norma címzettjei számára előre láthatónak kell lenni. Az Alkotmánybíróság a 8/2020. (V. 13.) AB határozatában kimondta, hogy jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket, nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.

- [38] A 16/2014. (V. 22.) AB határozat értelmében pedig valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.
- [39] A bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a Púétv. 127. § (1) bekezdése a hatálybalépését megelőző időre, a 2024. január 1. előtti évekre vonatkozóan létrejött jogviszonyokra is alkalmazni rendeli a közigazgatási bírói utat, annak ellenére, hogy ezen jogviszonyok korábban jöttek létre, mint a Púétv.-vel bevezetett köznevelési foglalkoztatotti jogviszony. Továbbá az Mt. és a Kjt. korábban kialakította a rendkívüli munkavégzésért járó ellenérték fogalmának és mértékének szabályozási körét. Ettől eltérően szabályozza 2024. január 1-től 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 fűz a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt. 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-ben foglalt szabályoktól ezen szabályok jelentősen eltérnek, következésképp eltérő jogkövetkezményt hordoznak. Mindez a visszamenőleges jogalkotás tilalmának sérelmét jelenti.
- [40] Az Alkotmánybíróság 11/2021. (IV. 7.) AB határozata, valamint a 8/2020. (V. 13.) AB határozata rögzítette, hogy nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával és követelményével egy új szabály oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtatja meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. A bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a 2024. január 1-jén hatályba lépett jogszabály alapján megállapítandó tényállás a már korábbi évekre vonatkozóan létrejött, hiszen felperes az ezt megelőző három évre érvényesíti anyagi jellegű követeléseit a munkáltatóval szemben.
- [41] A Púétv. 2024. január 1-jei hatállyal egy új, a régitől eltérő szabályt vezet be a korábbi évekre vonatkozóan fennálló anyagi igények érvényesítésének hatáskörére és az ezzel járó jogkövetkezményekre vonatkozóan. A 2024. január 1. előtt létrejött tényállás alapján az Mt. és a Kjt. által szabályozott, a túlmunkavégzésért járó ellenérték tekintetében a Púétv. létrejötté előtti szabályokat kellett alkalmazni, amelyek érvényesítése addig nem közigazgatási perben, hanem munkaügyi perben történhetett meg. Indokolatlan, szükségtelen és a felekre nézve sérelmes a korábbi években már létrejött jogviszony, tényállás alapján az eljárást lefolytatni a közigazgatási bíróság előtt, tekintve, hogy a hasonló ügyekben, amelyekre nézve az Mt. és a Kjt. tartalmaz szabályozást, a polgári bíróság előtti, a polgári perrendtartás szabályai alapján folyik az eljárás. Összehasonlítva az érintett feleket, indokolatlanul hátrányos a többi, az Mt. és a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz, munkavállalóhoz képest az Mt. és a Kjt. alapján

fennálló követelések eltérő bírósági hatáskörben, közigazgatási hatáskörben való érvényesítése.

- [42] A visszaható hatály tilalmának a sérelme felmerül annak okán is, hogy a Púétv. 127. § (1) bekezdés 2024. január 1-jén oly módon lépett hatályba, hogy a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás alapján rendeli érvényesíteni az Mt. és a Kjt. alapján fennálló igényeket közigazgatási perben.
- [43] Az Mt. és a Kjt., mint anyagi jogi jogszabályok alapján érvényesített igények jogkövetkezménye eltérő lehet amiatt, hogy a Kp. szabályai vagy a Pp. szabályai alapján kell az igényt érvényesíteni. Más követelményei vannak a közigazgatási perben a keresetlevél előterjesztésének, ebből következően annak visszautasításának, mint a munkaügyi perben előterjesztendő keresetlevélnek. Más a bizonyítás iránya is, mert a közigazgatási perben korlátozottabban határozza meg a Kp. a bizonyítás során hivatkozható tények körét. A marasztalási perekre irányadó eljárási szabályok mellett sem köteles alperes a közigazgatási perben a védíratot előterjeszteni, illetőleg az eljárás enélkül is lefolytatható, tekintve, hogy a közigazgatási perben eljáró bíróság a jogszerűsége vonatkozó döntést a kereseti kérelem korlátai között hozza meg.
- [44] A marasztalási perekre is irányadó a Kp. 85. § (1) és (2) bekezdése, amelynek értelmében a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között, nem pedig a kereset és az érdemi ellenkérelem korlátai között vizsgálja. Továbbá a Kp. 85. § (2) bekezdése kimondja, hogy a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja. A Púétv. 127. § (1) bekezdése lényegében közigazgatási tevékenységnek minősíti azt a mulasztást, amely abban áll, hogy a 2024. január 1. előtti hároméves időszakra vonatkozóan a munkáltató a túlmunkáért, helyettesítésért járó ellenérték megfizetését elmulasztotta. Míg a Pp. 342. § (1) bekezdése szabályozása szerint az érdemi döntés nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, az ellenkérelmen és a beszámítási kérelmen, és ez a szabály a főkövetelés járulékaire is irányadó, addig a Kp. 85. § (1) bekezdése a bíróság döntési jogkörének korlátait abban határozza meg, hogy a közigazgatási tevékenység jogszerűségét kizárólag a kereseti kérelem korlátai között kell vizsgálnia. Mindez tehát a marasztalási perekben is irányadó akként, hogy az alperesi esetlegesen előterjesztett védíratban foglaltakat és az alperesi oldal által felhozottakat a közigazgatási tevékenység jogszerűségéről hozandó döntés során a bíróság figyelembe nem veheti. Nyilvánvalóan mindez jogkövetkezményében eltérő bírósági döntést jelenthet közigazgatási perben, mint munkaügyi perben.
- [45] Ellentmondásos a Púétv. 127. § (1) bekezdése előírása a Kp. 85. § (2) bekezdése tükrében is, amely a közigazgatási tevékenység (mulasztás) jogszerűségének vizsgálatát a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján rendeli vizsgálni, amely a bíróság előtt folyamatban lévő jelen ügyben a 2024. január 1-jét megelőző hároméves időszak, nem pedig a 2024. január 1-től kezdődő időszak.
- [46] A fentiekre tekintettel a bíróság álláspontja szerint a Púétv. 127. § (1) bekezdése a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mert a jogalkotó konkrétan és mereven határozta meg, átmeneti rendelkezések nélkül 2024. január 1. napjától kezdődően a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból eredő követelések érvényesítését közigazgatási perben. A visszaható hatályú alkalmazási kötelezettség a 2024. január 1. előtti anyagi jogi jellegű jogviszonyokra vonatkozik akként, hogy az kizárja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összeegyeztethető jogértelmezést.
- [47] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatát fejezi ki a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmára vonatkozóan a 16/2014. (V. 22.) AB határozat, továbbá az 57/1994. (XI.

17.) AB határozat. Ennek megfelelően az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából olvasható ki a jogbiztonság követelménye. Ennek értelmezése szerint a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosnak, egyértelműnek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatónak kell lenni, valamint a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata megnyilvánul abban az értelmezésben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. A jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és nem kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malem partem) jogalkotásra irányadó.

- [48] A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik a Púétv. 127. § (1) bekezdése, mert a jogszabály 2024. január 1-jei hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. A felperes éppen olyan jogviszonyból származóan kénytelen közigazgatási perben igényét érvényesíteni, amely a pedagógus munkakörre vonatkozóan már korábban létesített közalkalmazotti jogviszonyból ered. A felperes keresete nem érinti a 2024. január 1-től kezdődő időszakot.
- [49] Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a Púétv. 127. § (1) bekezdése az Alaptörvénybe és a Jat-be ütköző módon rendelkezett arról, hogy felperesnek a korábbi években létrejött jogviszonya alapján 2024. január 1-től közigazgatási perben kell érvényesíteni a túlmunkavégzésért járó ellenérték iránti igényét. A bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó fenti rendelkezés sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a T) cikk (3) bekezdését, ellentétes a 25. cikk (2) bekezdésével, amely külön szabályozza a bíróság döntésére vonatkozó szabályokat magánjogi jogvitában és közigazgatási határozatok törvényességére vonatkozó eljárásban.
- [50] A felperes a pedagógus munkakörre irányadó közalkalmazotti jogviszonya létesítésekor a kinevezés elfogadásával olyan jogviszonyt létesített, amely még nem minősült köznevelési foglalkoztatotti jogviszonynak, és ennek megfelelően szabadon megválaszthatta azt, hogy munkavégzését milyen keretek között végzi. Ennek korlátozása a 2024. január 1-től hatályos szabályok szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésébe ütközik.
- [51] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése előírásának megfelelő eljárásba, a tisztességes eljárás követelményébe ütközik az, hogy az Mt.-ből és a Kjt.-ből eredő követeléseit a felperes nem a követelése keletkezésekor hatályos rendelkezéseknek megfelelő eljárási szabályok alapján érvényesítheti. Munkajogi igényekről lévén szó, a felperesnek közigazgatási perben, a Kp. szabályai alapján kell érvényesíteni igényét.
- Utal a bíróság az Alaptörvény 28. cikkére, amely szerint az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Ezen követelménynek nem megfelelő a Púétv. 127. § (1) bekezdése rendelkezése a munkajogi anyagi jogi igények érvényesítésére közigazgatási perben egy később átalakult jogviszonyra tekintettel. A közjónak és a gazdaságos célnak az felel meg, ha a felperes a munkajogi anyagi jogi igényeit olyan rendelkezéseknek megfelelően érvényesítheti, amely sem számára, sem pedig a munkáltató számára korlátozott jogérvényesítést, a keresetindításra és az ellenkérelem előterjesztésére, a bizonyításra, a döntésre vonatkozó szabályok tekintetében sérelmet nem jelent. Ezen a célon túlmutat az, ha a felperesnek a túlmunkavégzésre vonatkozó igényeit szabályzó Mt. és Kjt. rendelkezései alapján közigazgatási perben kell érvényesíteni munkajogi igényeit.

- [52] Fentiek alapján a bíróság álláspontja szerint a Púétv. 127. § (1) bekezdése nem felel meg az Alaptörvény fentiekben idézett rendelkezéseinek, különösen a B) cikk (1) bekezdés szerinti jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményének, a T) cikk (3) bekezdésében előírt követelménynek, és sérti a visszamenőleges jogalkotás tilalmát, ezért alaptörvény-ellenes.
- [53] A Veszprémi Törvényszék a fenti indokok alapján a 2024. január 1. napjától hatályos Púétv. 127. § (1) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását, megsemmisítését, valamint az egyedi és általános alkalmazási tilalmának elrendelését kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál [Abtv. 45. § (4) bekezdés].
Az általános alkalmazási tilalom kimondását a bíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből származó jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében kéri az Alkotmánybíróságtól. A jogszabályi rendelkezés megsemmisítése iránt is előterjeszti a bíróság az indítványát az Alaptörvény fenti rendelkezéseinek megsértése okán.
- [54] A végzés elleni fellebbezési jogot a Kp. 32. § alapján alkalmazandó Pp. 128. § (5) bekezdése kizárja.

Veszprém, 2024. szeptember 19.



dr. Szatinszky Andrea s. k.
bíró