

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3194/2019. (VII. 16.) 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.10.205/2018/5. 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 CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó – az Abtv. 27. §-a alapján – a Kúria Mfv.II.10.205/2018/5. számú ítélete, a Székesfehérvári Törvényszék 2.Mf.20.465/2017/5. számú ítélete és a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.M.37/2017/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [3] 1.1. A perbeli tényállás szerint a felperes az indítványozónál középfokú végzettséget igénylő munkakörben állt közalkalmazotti jogviszonyban. Az indítványozó 2013. február 1-jei hatállyal a D fizetési osztály 4. fizetési fokozatában 84 900 forintban állapította meg a felperes garantált illetményét, amely összesen felül 102 600 forint munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt folyósított számára, így illetménye 187 500 forintban került megállapításra. 2014. és 2015. évben is változatlanul 187 500 forint illetményt folyósított a felperesnek. 2016. január 1-jei hatállyal az indítványozó átsorolta a felperest a D fizetési osztály 5. fizetési fokozatába, és garantált illetményét 129 000 forintban, munkáltatói döntésen alapuló illetményrészét pedig 66 000 forintban határozta meg, így illetménye 195 000 forintra emelkedett, amely összesen felül – 2015. július 1-jétől visszaható hatállyal – rendvédelmi ágazati pótlékot is fizetett. 2017. január 1-jétől a felperes garantált illetménye 161 000 forintra emelkedett, a munkáltatói döntésen alapuló illetményrésze azonban 34 000 forintra csökkent, így illetménye változatlanul 195 000 forint volt, amelyen felül a továbbiakban is rendvédelmi ágazati pótlékban is részesült.
- [4] A felperes kereseti kérelmében 2014. február 1-jétől 2016. december 31-ig terjedő időszakra illetménykülönbözet megfizetésére kérte kötelezni az indítványozót arra hivatkozással, hogy az indítványozó munkáltatóként nem tett eleget a garantált illetmény garantált bérminimumra való felemelésére vonatkozó kötelezettségének, illetve a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt nem a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 66. § (9) bekezdés *b*) pontja szerinti garantált illetményen felül biztosította.
- [5] Az első fokon eljáró Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az indítványozót illetménykülönbözet megfizetésére kötelezte. Ítélete indokolásában hivatkozott a Kjt. 66 § (9) bekezdés *b*) pontjában és a garantált bérminimum összegét évenként meghatározó kormányrendeletekben, továbbá a Kúria Mfv.II.10.460/2015/10. és Mfv.II.10.043/2016/6. számú ítéleteiben foglaltakra, miszerint a felperes garantált illetményének 2013. augusztus 1-jétől a garantált bérminimumnak megfelelő összeget kellett elérnie. A közalkalmazott részére megállapítható díjazás többféle tételből tevődhet össze, amelyek közül nem került nevesítésre a munkáltatói döntésen alapuló illetményrész és a garantált illetmény, így ezek az illetmény fogalmán belül értelmezhetőek. A közalkalmazott garantált illetménye és illetménypótlékai jogszabályon alapuló kötelező mértékű juttatások, amelyek a jogszabály változásakor akkor is változnak a jogszabálynak megfelelő mértékben, ha arról a munkáltató nem hoz semmilyen intézkedést, illetve a változsról a közalkalmazottat nem tájékoztatja. Ezzel szemben a munkáltatói döntésen alapuló illetményrész más jogi természetű, mert nem jár alanyi jogon a közalkalmazott részére, és ezt a jellegét a garantált illetmény jogszabályon alapuló emelkedésekor sem veszíti el. Ennek megfelelően kifejezett döntés, írásbeli intézkedés hiányában annak összege az utolsó munkáltatói intézkedésben közölt mértékű marad az újabb intézkedéséig. Erre figyelemmel a garantált illetmény összegének fedezetéül nem szolgál-

hatott a garantált bérminimum emelkedése miatt a munkáltatói döntésen alapuló illetményrész erről szóló írásbeli intézkedés és tájékoztatás hiányában.

- [6] Az indítványozó fellebbezése alapján másodfokon a Székesfehérvári Törvényszék járt el, amely az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta és az indítványozót terhelő marasztalás összegét felemelte. A törvényszék álláspontja szerint a Kjt. 85/A. § *l)*, *m)* és *n)* pontjai alapján a garantált illetmény és a munkáltatói döntésen alapuló illetményrész az egységes illetményfogalmon belül értelmezendő. Utalt a Kúria Mfv.II.10.460/2015/10. és Mfv.II.10.043/216/6. számú elvi határozataiban megjelenő iránymutató állásfoglalásokra, amelyek szerint a különböző illetményelemek (garantált illetmény, illetménypótlékok és a munkáltatói döntésen alapuló illetményrész) eltérő jogi jellegű illetményrészek, így más szabályok vonatkoznak a módosításukra és jogszerű közlésükre. A munkáltató jogosult a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt csökkenteni, azonban arra nincs lehetősége, hogy automatikusan, külön intézkedés nélkül a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt a garantált bérminimumra történő kiegészítésként a garantált illetményhez hozzászámítsa. A másodfokú bíróság egyetértett a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 6. § (4) bekezdés körében kifejtett elsőfokú bírósági állásponttal, mely szerint nem mellőzhető az illetmény megállapításával kapcsolatban az igazolt formában történő közlés, mert ennek hiányában a felperes alappal tartott igényt a garantált illetményen felüli munkáltatói döntésen alapuló illetményrész változatlan összegére.
- [7] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében hivatkozott a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.), a Kjt. és az Mt. 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. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében kifejtett álláspontja szerint a másodfokú bíróság a régi Pp. 221. §-ába ütközően olyan fogalmakra és jogcímekre alapította határozatát, amelyet jogszabályokkal alátámasztani nem tudott, és amelyek megjelenését a bírói gyakorlatra történő hivatkozást nem váltja ki.
- [8] 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 kúriai ítélet megerősítette, hogy a közalkalmazott garantált illetménye és a megállapított illetménye nem azonos fogalmak. 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 fedezetéül 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 jogszabályon 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 illetményrészeiről, akkor a garantált illetmény emelése fedezetét a változatlan összegű illetmény nem biztosítja.
- [9] 1.2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában előadta, hogy álláspontja szerint a Kúria ítélete ellentétes az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) bekezdésével és 28. cikkével.
- [10] 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.

- [11] 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.
- [12] 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 ellátja, míg indítványozó – szerződéses akaratára – 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.
- [13] 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.
- [14] 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]].
- [15] 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.
- [16] Az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett, mivel az indítványozó a támadott bírósági döntést, a Kúria Mfv.II.10.205/2018/5. számú ítéletét 2019. január 25-én vette át, az alkotmányjogi panaszt pedig 2019. március 21-én nyújtotta be személyesen az elsőfokú bíróságon.
- [17] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában 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.10.205/2018/5. 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.
- [18] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságoknak címzett jogértelmezési segéd szabály 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]].
- [19] 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. cikk 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.

- [20] 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 kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [21] 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.
- [22] 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.
- [23] 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.
- [24] 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]}.
- [25] 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.
- [26] 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 *a*) és *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. július 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/565/2019.

• • •