

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 21/2017. (IX. 11.) AB HATÁROZATA

a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 93. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a Kúria előtt folyamatban lévő Mfv.III.10.350/2016. számú ügyben és bármely folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról

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:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 93. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 93. § (1) bekezdése a Kúria előtt folyamatban lévő Mfv.III.10.350/2016. számú ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
- [2] A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege szerint a felperes 2014. április 7-ei igénybejelentése alapján eljáró elsőfokú társadalombiztosítási szerv a 2015. március 11-én kelt határozatában 2014. április 1-jétől öregségi nyugdíjat állapított meg az Ukrajnából áttelepült felperes részére, akire a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Egyezmény) rendelkezései is vonatkoznak.
- [3] 2. Az elsőfokú határozatra tett fellebbezésében a felperes azt kérte, hogy az ellátás összegét a nyugdíjazást megelőzően betöltött munkakörre irányadó kereset átlaga alapján állapítsák meg számára összhangban a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tnyvhr.) 14. § (10) bekezdésével.

- [4] A másodfokú társadalombiztosítási szerv a felperes fellebbezését elutasította. Határozata indokolásában hivatkozott arra, hogy a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése értelmében a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének 2015. január 1-jén hatályba lépett módosítását az előbbi időpontban első fokon le nem zárt ügyekben is alkalmazni kell. A felperes ügye is ezek közé tartozott. Ennek következtében az ellátás összege nem a nyugdíjazást megelőzően betöltött munkakörre irányadó kereset átlaga alapján, hanem a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakör keresetének országos átlaga alapján állapítandó meg. A felperes ugyan a nyugdíjazása előtt vendéglátó tevékenységet ellátó részegység vezetője volt, ám leghosszabb ideig bolti eladóként dolgozott.
- [5] 3. A felperes keresettel támadta az alperesi határozatot. A bírósági felülvizsgálatot azért kérte, mert jogi álláspontja szerint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 64. § (2) bekezdéséből és a Tnyvhr. 2014. április 1-jén hatályos 14. § (10) bekezdéséből az következik, hogy az általa betöltött utolsó munkakörre irányadó szakmai átlagkereset alapul vételével kell megállapítani az öregségi nyugdíjat, amely számára magasabb összegű ellátáshoz vezet.
- [6] A felperes keresetét az elsőfokú bíróság elutasította. A jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezése mellett azt is kérte, hogy a Kúria forduljon az Alkotmánybírósághoz, mert a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése sérti az Alaptörvényt.
- [7] 4. A Kúria rögzítette, hogy a felek között folyamatban lévő perben a vita tárgyát az képezi, hogy az öregségi nyugdíj összegét a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének melyik időpontban hatályos rendelkezései szerint szükséges megállapítani: az ellátás megállapítása kezdő időpontjában (2014. április 1-jén), vagy az elsőfokú határozat meghozatala időpontjában (2015. március 11-én) hatályos szabály alkalmazandó az ügyben?
- [8] A Kúria a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, a szabály megsemmisítését és alkalmazásának kizárását kezdeményezte elsődlegesen a folyamatban lévő valamennyi perben, másodlagosan a Kúria előtt folyamatban lévő Mfv.III.10.350/2016. számú ügyben. A Kúria álláspontja szerint ugyanis a sérelmezett rendelkezés ellentétes az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésével és a B) cikk (1) bekezdésével.
- [9] A Kúria szerint a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése azért sérti az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését, mert ellentétes jogértelmezésre vezet a Tny. és a Tnyvhr. A Tny. 64. § (2) bekezdéséből az következik, hogy a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének 2014. április 1-jén hatályos szabályait kell alkalmazni a felperes ügyében, mert a nyugdíjat ettől az időponttól kezdve állapították meg számára. Ezzel szemben a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdéséből az következik, hogy a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének 2015. január 1-jétől hatályos szabályait kell alkalmazni, hiszen a felperes ügyét első fokon nem zárták le 2015. január 1-jét megelőzően. Megállapítható tehát, hogy a Tnyvhr. ellentétben áll a Tny.-el. Ugyanakkor az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.
- [10] A Kúria szerint a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése azért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mert jellemzően kedvezőtlenebb nyugdíjszámítási szabályt vezetett be, miközben a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazási kötelezettséget nem szűkítette azokra az esetekre, amelyekben az érintettek nézve kedvezőbb döntésre vezet az új szabály. Ezáltal a támadott szabály ellentétes az előbbi bekezdés tartalmát képező hátrányos, jogkorlátozó visszaható hatályú normaalkotás tilalmával. E körben a Kúria utalt az Alkotmánybíróság egyes határozataira is [pl.: 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316.; 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, 30/2014. (IX. 30.) AB határozat].

II.

- [11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„15. cikk (4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

- [12] 2. A Tny. érintett rendelkezése:

„64. § (2) [...] Az igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni.”

[13] 3. A Tnyvhr. sérelmezett rendelkezése:

„93. § (1) Az egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 353/2014. (XII. 29.) Korm. rendelettel módosított 14. § (10) bekezdését a 2015. január 1-jén első fokon le nem zárt ügyekben is alkalmazni kell.”

III.

[14] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv. 25. §-ában lefektetett kritériumoknak. Megállapította, hogy a Kúria az eljárás felfüggesztése mellett végzésben fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben konkrét, részletesen indokolt kérelmet terjesztett elő az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó egyik jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközésével kapcsolatban. Ezért nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltakat érdemben megvizsgálja.

IV.

[15] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a Tnyvhr. támadott szabálya sérti-e az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését.

[17] 1.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdésének 2015. január 1-jétől hatályos szövegét az egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 353/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 24. §-a állapította meg. E módosítás a kihirdetését követő harmadik napon lépett hatályba. Ennek következtében az első fokon le nem zárt ügyekben is alkalmazni kellett azt az új szabályt, amely a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdését a konkrét ügy vonatkozásában a felperes hátrányára változtatta meg.

[18] A Tnyvhr. 14. § (10) bekezdését szintén a Korm. rendelet – annak 26. § b) pontja – módosította. Ha nemzetközi egyezmény – ahogyan jelen esetben az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése – szakmai átlagkereset figyelembevételét írja elő, akkor ennek összegét a módosítás következtében 2015. január 1-jétől már nem a nyugdíjigénylő nyugdíjazását megelőzően betöltött munkakörében, hanem „[a] nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött, szolgálati időként figyelembevételre kerülő munkakörben, ennek hiányában ahhoz hasonló munkakörben a nyugellátás megállapításának időpontja szerinti – a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter által közölt – kereset országos átlaga alapján, de a 2013. január 1-jét megelőző időszakra legfeljebb a nyugdíjárulékfizetési felső határ összegének figyelembevételével kell meghatározni” [a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének 2015. január 1-jétől hatályos szövege].

[19] 1.2. Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezés alapján megállapította, hogy egymással ellentétben áll a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata, illetőleg a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése a következők miatt.

[20] Az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése magyar-ukrán viszonylatban a másik ország területére költözők nyugdíja megállapításához a fogadó országban kimutatott szakmai átlagkereset figyelembevételéről rendelkezik. Ha nemzetközi egyezmény szakmai átlagkereset figyelembevételét írja elő a nyugdíj alapjának a megállapításához, akkor a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdését kell alkalmazni. A Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata úgy rendelkezik, hogy „[a]z igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni”. A felperes ügyében az öregségi nyugdíjat, azaz az ellátást 2014. április 1. napjától állapította meg az elsőfokú szerv. Törvényi rendelkezés következtében tehát a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének előbbi napon hatályos szövege az irányadó szabály, ami ahhoz vezet, hogy a nyugdíjazást megelőzően betöltött munkakörre irányadó kereset átlaga alapján számítandó ki a nyugdíj összege.

[21] Ehhez képest a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdéséből más jogértelmezés következik. Nevezetesen az, hogy a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének a 2015. január 1-jétől hatályos szövegét kell alkalmazni felperes ügyében. Ez abból vezethető le, hogy a felperes öregségi nyugdíjának a megállapításáról első fokon nem született határozat 2015. január első napjáig. Emiatt a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakörre irányadó kereset átlaga alapján számítandó ki a nyugdíj összege.

- [22] 1.3. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő azt, hogy a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát. Az előbb hivatkozott bekezdés kifejezetten azt biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a Kormány rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le. „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]]. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel” [3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]].
- [23] A Kormány a Tny. 101. §-ában kapott felhatalmazás alapján alkotta meg a Tnyvhr.-t. Úgy a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata, mint a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése részben az ellátás megállapításának tartalmi szabályait, részben a szabályok alkalmazásának idődimenzióját határozza meg. E két rendelkezés között azonban az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének sérelmére vezető ellentét áll fenn, emiatt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – megsemmisítette a Tnyvhr. támadott 93. § (1) bekezdését. Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perben nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság továbbá az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát a rendelkező részben foglaltak szerint.
- [24] 2. A Kúria indítványa szerint a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését is sérti. Az Alkotmánybíróságnak azonban nem kellett lefolytatnia ezzel összefüggésben az alkotmányossági felülvizsgálatot, mert az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének a sérelme miatt a támadott rendelkezés megsemmisítéséről határozott. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis, „[h]a az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja” [7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]; ugyanezt lásd például: 18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [21]; 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [38]].

V.

- [25] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2017. szeptember 5.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1117/2017.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 143. számában.

