

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3152/2017. (VI. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdés a) pontja, a 60. § (1) bekezdés j) pontja, (7)–(10) bekezdései, a 63. § (1) bekezdés d) pontja, a 69. § (9) bekezdés b) pontja, a 190. § (3) bekezdés c) pontja és (6) bekezdése, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. §-a, valamint a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat, s annak 1.1. és 1.3. pontjai, továbbá a Fővárosi Törvényszék 5.Mf.680.603/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdésére, és a 28. § (2) bekezdésére hivatkozással, amit hiánypótlás során az Abtv. 27. §-ával kiegészített.
- [2] Indítványozta a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 7. § (1) bekezdés a) pontja, a 60. § (1) bekezdés j) pontja, (7)–(10) bekezdései, a 63. § (1) bekezdés d) pontja, a 69. § (9) bekezdés b) pontja, a 190. § (3) bekezdés c) pontja és (6) bekezdése, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 18. §-a és a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai elvekről szóló 1700/2012. (XII. 29.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. hat.), s annak 1.1. és 1.3. pontjai, továbbá a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 30.M.3306/2014/14. számú ítélete és a Fővárosi Törvényszék 5.Mf.680.603/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] 1.1. A panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben az indítványozó felperesként vett részt. A per alperese, vagyis a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal 2014. augusztus 19-én kelt értesítésében arról tájékoztatta az indítványozót, hogy kormányzati szolgálati jogviszonya az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése miatt 2014. augusztus 31. napjával megszűnik. Az értesítést azzal indokolta, hogy az indítványozó továbbfoglalkoztatási kérelme ellenére jogviszonya fenntartására nem került sor.
- [4] Az indítványozó az értesítéssel szemben keresettel élt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál, amelyben a jogellenes megszűnés teljes körű anyagi következményeinek megtérítését, sérelemdíj megállapítását és alkotmányjogi panaszának az Alkotmánybíróságra történő továbbítását kérte. Kiegészített keresetében pontosította anyagi követeléseit, és ismételten kérte alkotmányjogi panaszának megküldését.
- [5] Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasítva megállapította, hogy az alperes jogszerűen járt el az indítványozó kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnésekor. Az indítványozó fellebbezésében számos körülményre utalt, így többek között arra, hogy ügyében az érdemi keresetindítás nem lehetséges, túlzó a perköltség összege és indokolt lett volna az Alkotmánybíróság döntését kérni. A Fővárosi Törvényszék ítéletében megállapította, hogy az elsőfokú bíróság a szükséges bizonyítási eljárás lefolytatása után a tényállást helyesen állapította meg, döntését a peradatok helyes és okszerű mérlegelésével, a logika szabályainak megfelelő helytálló következtetéssel, a helyes jogszabályok alkalmazásával hozta meg, és azt a szükséges tartalommal és terjedelemben indokolta, ezért az elsőfokú ítéletet helyben hagyta.

- [6] 1.2. Az indítványozó hiánypótlás útján kiegészített alkotmányjogi panaszában kérelmét a következőkkel indokolta.
- [7] Véleménye szerint a támadott jogszabályi rendelkezések és a Korm. hat. sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az R) cikk (1) bekezdését, az I. cikk (1) bekezdését, a II. cikket, a XIII. cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (1) és (2) bekezdését, a XVII. cikk (1) bekezdését, a XIX. cikk (4) bekezdését, a XXIII. cikk (8) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.
- [8] A jogállamiság sérelmét abban látja megvalósulni, hogy a továbbfoglalkoztatás kérelemhez kötöttsége önmagában a hátrányos megkülönböztetés közvetlen eszköze. Az önkényes szabályozás a Kormány számára is alaptörvény-ellenes helyzetet teremt, „a közszolgálati jogviszony rendszerétől idegen viszonyrendszert állapít meg”. Az önkényes szabályozás a jogorvoslat területén is érvényesül mind a közigazgatási, mind a bírósági területen. A továbbfoglalkoztatási kérelem elutasítása esetén a munkajogi jogorvoslati eszközökkel, amelyet az indítványozó várománynak tekint, sem a munkáltató, sem a Kormány döntése nem támadható. A szabályozás önkényes és diszkriminatív jellege az indítványozó szerint az eljárás bírósági szakaszában is megjelenik. Az indítványozó megállapítja, hogy a megszűnés esetén a törvény erejénél fogva következik be az az állapot, amelynek tényét a munkáltatónak csak közölnie kell a kormánytisztviselővel, ezzel szemben eljárási kötelezettséget, bizonyítási terhet vagy jogi következményt nem állapít meg a törvény. Ezért a bírósági jogorvoslatot formálisnak tartja, s az ennek nyomán hozott ítéletek megsemmisítését kéri, mert azok diszkriminálnak kor és foglalkozás szerint, sértik a közhivatal viseléséhez való jogot, az emberi méltóságot, a törvény előtti egyenlőség elvét, a tisztességes eljáráshoz való jogot.
- [9] A diszkriminációval kapcsolatban külön kifejti, hogy a Kttv.-ben van „nyugdíjas” és van „legkésőbb a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjas” kategória. Szerinte ez észszerűtlen önkényes csoportképzés, célja a törvény szerint adható váromány letiltása. Részletezi továbbá, hogy a Kttv. 60. § (1) bekezdés j) pontja és a Korm. hat. 1.1. és 1.3. pontja nem azonos, tartalmi elemeik nincsenek összhangban meghatározva, így a joggal való visszaélés lehetőségének biztosítanak szabad utat.
- [10] Miután a Kttv. nem szabályozza a jogellenes megszűnés intézményét, az indítványozó kérte a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítását.
- [11] Kérte továbbá annak megállapítását, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések ügyében nem alkalmazhatóak.
- [12] 1.3. A hiánypótlást követően az indítványozó további kiegészítésekkel élt.
- [13] Ezek sorában előadta, hogy mi a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog értelmezésére vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat. Külön nehezményezte a perköltség megfizetésére kötelezését, ezért szabályozási oldalról kérte mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását abban az esetkörben, ha az állam nem biztosítja a perbe vitt jogok érvényesítését, illetve a célszerű és jóhiszemű perviteli szándékot akadályozza. Ítélezési oldalról kérte annak megállapítását, hogy a támadott bírósági ítéletek polgári perrendtartásbeli okokból is alaptörvény-ellenesek. Kérte továbbá – úgyszintén perrendtartási szabályszegésekre hivatkozva – annak megállapítását, hogy a másodfokú bíróság alapjogot sértett az elsőfokú bíróság ítéletének helybenhagyásakor. Ezen túlmenően utalt rá, hogy a Kttv. a mérlegelési jog tartalmát, kereteit nem szabályozza, a törvényben csupán hivatkozásként szerepel. Ez a hiányosság okozza a tényleges jogorvoslati lehetőség hiányát, mert az indítványozó szerint a mérlegelési jog zárja ki a jogszerűségi mérce alkalmazását. Ennek következtében sérül az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) bekezdése és a XXVIII. cikk (1) bekezdése.
- [14] Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy Kttv. és a Korm. hat. eltérően fogalmaz, mert a törvény a jogviszony megszűnéséről, a határozat pedig a megszüntetéséről rendelkezik. Szerinte az ellentétes szabályos feloldásának kezdeményezésére az Alkotmánybíróság jogosult.
- [15] A támadott bírósági ítéletek az indítványozó szerint azért is sértik a tisztességes eljáráshoz való jogot, mert nem merítették ki a keresetet, az eljárás jogcímét ellentmondásosan határozzák meg, továbbá ténybeli tévedéseket is tartalmaznak.
- [16] Az indítványozó végezetül összefoglalóan megállapítja: kereseti kérelmei teljesíthetetlenek, kárigényét nem érvényesítheti az alaptörvény-ellenes helyzet miatt, aminek megállapítására kéri az Alkotmánybíróságot.

- [17] 1.4. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságra továbbító elsőfokú bíróság tájékoztatása szerint a jogerős ítéletet az indítványozó 2016. június 7. napján vette át; a támadott határozat végrehajtásának felfüggesztésére nem került sor; perújítási és felülvizsgálati eljárás nincs folyamatban.
- [18] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [19] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. és 27. §-ára alapozza. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 27. § szerint alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [20] Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, az indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. illetve 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszát. A panaszos az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványt.
- [21] Az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott feltételeknek a későbbiekben kifejtettek szerint csak részben felel meg. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Megjelöli továbbá a sérelmezett jogszabály (közjogi szervezetszabályozó eszköz) rendelkezéseit, a bírói döntéseket és kifejezetten kéri azok megsemmisítését, illetve részben tartalmaz indokolást is arra nézve, hogy a rendelkezések, valamint a döntések az indítványozó szerint miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [22] 3.1. Az indítványozó hivatkozik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállamiság (és az annak részét képező jogbiztonság) elvéből eredően olyan típusú jogok sérelmére alapítható alkotmányjogi panasz, mint a kellő felkészülési idő hiánya, illetve a visszaható hatályú jogalkotás tilalma [pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]–[91], 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]]. Az indítványozó azonban nem ilyen értelemben állította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek a B) cikk (1) bekezdésével, ezért az indítványnak a B) cikk (1) bekezdésén alapuló része nem elégíti ki az Abtv. 26. §-a (1) bekezdésében írott feltételt.
- [23] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában szereplő, megsértettnek állított jogok egy része nem minősül az Alaptörvényben biztosított és védett alapjognak. Ebbe a körbe tartozik az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése, amely deklarálja, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Nem tartalmaz az indítványozóra nézve jogosultságot az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése, amely az állam számára az alapvető jogok tiszteltetésben tartását, és ezen jogok védelmének biztosítását írja elő.
- [24] Az indítványozó állítja egyes Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét is, de a sérelem mibenlétére sem a rendelkezésekkel, sem a bírósági döntésekkel kapcsolatban indokolást nem ad. Ebbe a körbe tartozik az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltóság sérthetlensége, illetve a XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog.
- [25] Az általános jogegyenlőségi szabállyal [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés] és a diszkrimináció tilalmával [XV. cikk (2) bekezdés] összefüggésben az indítványozó a továbbfoglalkoztatás kérelemhez kötöttségével, a jogviszony törvény erejénél fogva történő megszűnésével, a kor és foglalkozás szerinti különbségtétellel és a Kttv. nyugdíjas csoportképzés önkényességével érvel. Az Alkotmánybíróság az első két állítással összefüggésben megállapította, hogy ezek egyáltalán nem kapcsolhatóak a felhívott alaptörvényi rendelkezésekhez, a két utóbbi pedig az egyes támadott rendelkezésekhez valamint az ítéletekhez közvetlenül nem köthető indokolást tartalmaz, köztük és a felhívott alaptörvényi rendelkezések között nincs oksági összefüggés. Ez utóbbi megállapítás irányadó az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésével kapcsolatos indítványi elemre, ugyanis az indítványozó állított jogsérelme e tekintetben abból fakad, hogy vele szemben a törvény és annak alapján

munkáltatója elismeri nyugdíjjogosultságát, így időskori megélhetése éppen az Alaptörvény előírása szerint fenntartott egységes állami nyugdíjrendszerben biztosított. Az Alaptörvény XVII. cikk (1) bekezdése szerinti együttműködési kötelezettséggel kapcsolatban sem állapítható meg a jogsérelmet illetően oksági összefüggés, mert az indítványozó jogviszonya nem a felek akaratnyilatkozata révén, hanem – az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésével – a törvény erejénél fogva szűnt meg.

- [26] 3.2. A közhivatal-viselés jogával, a hatósági és a bírósági tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben az indítványozó részben érdemi indokolást fejtett ki.
- [27] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Ez a feltétel a jelen ügyben benyújtott panasz vonatkozásában nem teljesült.
- [28] Az alkotmányjogi panasz utólagos norma-kontroll részében [Abtv. 26. § (1) bekezdés] az indítványozó azért tartja a törvényi megoldást alaptörvény-ellenesnek, mert számára nem biztosított alanyi jogon a rá irányadó nyugdíjkorhatár (62 év és 183 nap) betöltését követően a továbbfoglalkoztatás, és nem ért egyet azzal, hogy ennek hiányában nem tudja érdemben támadni a munkáltatói – továbbfoglalkoztatási kérelmét elutasító – döntést. Érvelése a közhivatal-viselés jogával kapcsolatban arra irányul, hogy erre nézve – más törvényi rendelkezésekből – levezethető lenne a 65 vagy akár 70 éves korig történő foglalkoztatása.
- [29] Az Alkotmánybíróság több döntésében rámutatott arra, hogy a jogalkotó széleskörű szabadsággal rendelkezik a szolgálati felső korhatár megállapításában. Az Alkotmánybíróság a bírák foglalkozási korhatárának csökkentése kapcsán foglalkozott azzal az alkotmányossági kérdéssel, hogy valamely foglalkozás gyakorlásához korábban előírt felső életkori határ csökkentése az Alaptörvénnyel összeegyeztethető-e és kimondta, hogy „[a] bírák szolgálati viszonya felső korhatárának mértékét az alkotmányozó, vagy ennek hiányában sarkalatos törvény viszonylag szabadon állapíthatja meg. Az Alaptörvényből konkrét életkor nem vezethető le. Az azonban igen, hogy új korhatár bevezetésének, ha ez a felső korhatár csökkentését, és nem a korábbi korhatár megemelését jelenti, csak fokozatosan, kellő átmeneti idő alatt, a bíró elmozdíthatatlansága elvének sérelme nélkül lehet helye. {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [106]}” Az alkotmányos helyzetét tekintve kevésbé védett kormánytisztviselő esetében ebből következően nem vethet fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést a felső korhatár főszabály szerinti megállapítása, amely a törvény [Kttv. 60. § (1) bekezdés j) pont] erejénél fogva a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnését eredményezi.
- [30] Az alkotmányjogi panasz bírói döntéséket érintő részében (Abtv. 27. §) az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozik és ezekkel kapcsolatban érvel, aminek lényege az, hogy nem biztosított a munkáltató döntés érdemi felülvizsgálata, és így a bírósági eljárás formálisnak minősül. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra utal, hogy a Kttv. 190. § (6) bekezdése szerint a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó döntései ellen az indítványozó esetében valóban biztosított a bírósághoz fordulás joga, de a konkrét esetben ez olyan munkáltatói döntést jelent, amivel a törvény erejénél fogva történt jogviszony megszűnést konstatál. Ilyen esetkörben a felülvizsgálat csak a megszűnés megállapításának és az erről szóló értesítésnek a jogszabályszerűségére terjedhet ki, többre nem. Így a felülvizsgálat nyilvánvalóan nem irányulhat a jogviszony fenntartására vagy meghosszabbítására. Ebből következően az ilyen eredmény panaszolt elmaradása nem vethet fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.
- [31] Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően ismételtlen megerősíti, hogy a tényállás megállapítása és a jogszabályok értelmezése továbbra is a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta „szuperbíró-ságként”, a meglévők melletti újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el {ennek az elvnek a korai rögzítéséhez lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól.

- [32] 4. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem vetett fel alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést, továbbá nem mutatott rá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre, valamint nem felelt meg a határozottság követelményének, az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)*, *g)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. június 7.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1515/2016.

