

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3235/2019. (X. 11.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 22. § (1) bekezdése, 22. § (1) bekezdés *i*) pontja és 39. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.504/2017/6. sorszámú ítélete és a Kúria Mfv.III.10.299/2018/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Csóka Ernő indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Módosított indítványában kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a 2016-ban hatályos, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 22. § (1) bekezdése, 22. § (1) bekezdés *i*) pontja és a 39. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességét és azokat semmisítse meg.
- [3] Kérte továbbá a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalnak a 6-00732/2016/3-as határozata, valamint az azt megerősítő, a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.504/2017/6. számú ítélete és a Kúria Mfv.III.10.299/2018/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [4] Az Alkotmánybíróság a panaszt tartalma szerint bírálta el és a Tny. említett szabályai, valamint a bírói döntések alaptörvény-ellenességét illetően vizsgálódott.
- [5] 1.1. Az indítványra okot adó ügyben a megyei kormányhivatal járási hivatala határozatában állapította meg az indítványozó öregségi nyugdíját (HBL-506/3822-11/2016., HB-03/L506/1600-6/2017.), amelynek összege az indítványozó szerint méltánytalanul alacsony. Fellebbezésére Budapest Főváros Kormányhivatala az elsőfokú határozat indokolási részét megváltoztatta (BP/L556/1927—3/2017.), ez azonban a nyugellátás összege tekintetében változást nem eredményezett. Az indítványozó keresettel fordult a bírósághoz, a bíróság a keresetet elutasította. Ezután az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, a Kúria a kérelmet megalapozatlannak tartotta és a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.504/2017/6. számú ítéletét hatályában fenntartotta (Mfv.III.10.299/2018/4.). A Kúria részletesen megindokolta azt is az indítványozó kifogásai és kérelme alapján, hogy miért mellőzte az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését.
- [6] 1.2. A panasz lényege szerint a 2016-ban hatályos Tny. 22. § (1) bekezdése, amelynek alapján a nyugdíj összegét megállapították, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sérti visszaható jellege miatt és diszkriminatív volta miatt sérti az Alaptörvény II. cikke szerinti emberi méltósághoz fűződő és az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz fűződő jogot. A Tny. 22. § (1) bekezdés *i*) pontja és a 39. § (2) bekezdése szintén diszkriminatív, ezért sérül az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A panasz szerint „az ezen jogszabályok közös eredőjeként hozott bírói döntések aránytalanságuk és oktalanságuk miatt sértik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti” jogait az indítványozónak.
- [7] Ezek a szabályok részben a mezőgazdasági őstermelő öregségi nyugdíja alapját képező havi átlagkereset összegéről szólnak (eszerint keresetként, jövedelemként kell figyelembe venni a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény [a továbbiakban: Tbj.] 30/A. § (2) bekezdésében meghatározott mezőgazdasági őstermelő esetében az éves bevételének 6 %-át), részben a minimálbérnél kisebb járulékalap esetén a biztosítási idő arányos időtartamának szolgálati

időként való figyelembevételét meghatározó szabály [Tny. 39. § (1) bekezdése] alkalmazását írják elő [Tny. 39. § (2) bekezdése]. A Tbj. 30/A. § (2) bekezdés értelmében nem a minimálbérnek megfelelő összeg után fizet járulékot az a mezőgazdasági őstermelő, akinek az e tevékenységből származó, tárgyévet megelőző évben elért bevétele nem haladja meg a személyi jövedelemadóról 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) szerinti mezőgazdasági kistermelőre vonatkozó bevételi értékhatárt; ilyen esetben az őstermelői tevékenységből származó, tárgyévet megelőző évi bevételének 20 %-a után kell nyugdíjjárulékot fizet. A panasz az utaló szabályt [Tny. 39. § (2) bekezdése] kifogásolja. A Tny. 39. § (1) bekezdése értelmében, ha a biztosítottnak a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonya keretében elért nyugdíjjárulék-alapot képező keresete, jövedelme a külön jogszabályban meghatározott minimálbérnél kevesebb, akkor a biztosítási időnek csak az arányos időtartama vehető szolgálati időként figyelembe. Ebben az esetben a szolgálati idő és a biztosítási idő aránya azonos a nyugdíjjárulék alapját képező kereset, jövedelem és a mindenkor érvényes minimálbér arányával.

- [8] A konkrét esetben az indítványozó mezőgazdasági kistermelőként a bevétele 20 %-a után fizetett járulékot, emiatt öregségi nyugdíja alapját képező havi átlagkeresete összegének a bevétele 6 %-át vették figyelembe, biztosítási idejének pedig – a konkrét esetben a minimálbérnél kisebb járulékalapra tekintettel – csak egy részét vették figyelembe szolgálati időként.
- [9] 1.3. A panasz szerint sem a 6 %-os számítási alapnak [Tny. 22. § (1) bekezdés *i* pontja] a 20 %-al szemben, sem az arányosított szolgálati időnek [a Tny. 32. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 30. § (1) bekezdés] a valóshoz képest semmi racionális alapja nincs. Az őstermelő nem foglalkozás, hanem életforma, a társadalom egy jól körülírható sajátos, természetközeli életmódot folytató homogén szegmense. Életmódjukból fakadóan jövedelmüket tekintve alacsonyabb szinten élő emberek. A fenti két jogszabály ezen életmódból fakadó alacsonyabb jövedelmi szint adta tulajdonságuknál fogva különbözteti meg őket.
- [10] A panasz szerint az őstermelők a nyugdíj tekintetében azonos szabályozási koncepcióba tartoznak mindenki más nyugdíjjogosulttal. A Tbj. 30/A. § (2) bekezdése nem kedvezmény számukra, hanem a törvény ezzel a jogszabállyal illeszti be őket az azonos szabályozási koncepcióba, vagyis ezzel lesznek azonosak a pékkel, a kőművessel, a hentessel járulék fizetés tekintetében. A Tny. 22. § (1) bekezdés *i* pontja és a Tny. 39. § (2) bekezdése viszont mint koncepción belüli homogén csoportot (őstermelő) kiemeli őket az azonos szabályozási koncepcióból és számukra más, hátrányos szabályokat állapít meg. Ezeknek a szabályoknak semmiféle racionális vagy alkotmányos oka, magyarázata nincs. Erre sehol sincs utalás.
- [11] A Tny. 22. § (1) bekezdés *i* pontja és a Tny. 39. § (2) bekezdése azért sértik az Alaptörvény XV. cikk (1) és XV. cikk (2) bekezdését, mert az őstermelőket hátrányosan különböztetik meg, ennek következtében csökken a nyugdíj összege és sérül az Alaptörvény XIII. cikk szerinti tulajdonhoz fűződő jog.
- [12] A panasz szerint 37 év szolgálati idő után 28 500 Ft nyugdíjat állapítottak meg, ami jelentős vagyoni hátrányt okoz, és mivel a nyugdíj alkotmányosan védett tulajdon, sérti az Alaptörvény XIII. cikk szerinti tulajdonhoz fűződő jogot és sérti az Alaptörvény II. cikk szerinti az emberi méltóság megőrzéséhez fűződő jogot.
- [13] Az indítvány az Abtv. 27. §-a szerinti panaszt illetően azzal érvel, hogy a fenti jogszabályok eredőjeként hozott kormányhivatali határozat és az azt megerősítő bírói döntések azzal sértik meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését, hogy a nyugdíj összegét, ami alkotmányosan védett jog, indokolatlanul, a reálisan elvárhatóhoz képest annyira alacsonyan állapították meg, hogy az alkalmatlan a szociális biztonság fenntartására és ebből következően az emberi méltóság megtartására.
- [14] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [15] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [16] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek nem felel meg. Az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggően az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel és nem merül fel a konkrét esetben a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség sem.

- [17] 2.1. A korábbi szabályok szerint a mezőgazdasági kistermelést folytató természetes személy – a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény (a továbbiakban: T.) szerint „egyéni gazdálkodó”, majd 1992. március 1-jétől mint egyéni vállalkozó [T. 103/D. § (1) bekezdés e) pont] – biztosítási kötelezettség alá esett, jogosult volt nyugellátásra jogosító szolgálati idő szerzésére és meghatározott egészségbiztosítási ellátásokra.
- [18] 1997. január 1-jétől a mezőgazdasági kistermelő kikerült az egyéni vállalkozó fogalma alól (1996. évi LXXXVII. törvény 14. §-a). A mezőgazdasági kistermelő (őstermelő) ettől kezdve nem esett biztosítási kötelezettség alá, jövedelme után nem fizetett társadalombiztosítási-, egészségbiztosítási- és nyugdíjjárulékot – így szolgálati időt sem szerezhette.
- [19] 1998. január 1-jétől a biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyban nem álló nagykorú személy, ezek között az őstermelő – a Tbj. 34. §-a szabályai szerint – megállapodást köthetett nyugellátást biztosító szolgálati idő és nyugdíjalapot képező jövedelem szerzése céljából.
- [20] 2006. december 31-ig a mezőgazdasági őstermelő önmagában e tevékenysége alapján nem volt biztosított, nem volt alanya a kötelező társadalombiztosítás rendszerének. A kötelező biztosításba való bevonásuk – a módosító törvényjavaslat indokolása értelmében – azért volt indokolt, mert biztosítás hiányában ellátásban sem részesülhettek, idős korukban a saját jogú ellátás helyett a szociális ellátórendszerre szorulhattak.
- [21] 2007. január 1-jétől hatályos szabályok értelmében az őstermelő biztosítottá vált, ha más jogcímen (pl. munkaviszonya alapján) nem biztosított, illetőleg saját jogú nyugdíjjal nem rendelkezik. Ez a biztosítási kötelezettség csak azokra a mezőgazdasági őstermelőkre vonatkozik, akiknél az irányadó nyugdíjkorhatárig hátralévő idő és a már megszerzett szolgálati idő mértéke együttesen legalább 20 év, amely a teljes nyugdíj megállapításához szükséges.
- [22] Az őstermelők járulékfizetésére az általánostól részben eltérő szabályok vonatkoznak.
- [23] Ezek között szerepelt az a 2007. január 1-jétől hatályos szabály [Tbj. 30/A. § (2) bekezdés], hogy a mezőgazdasági őstermelő, akinek e tevékenységéből származó, a tárgyévet megelőző évben elért bevétele nem haladta meg a hétmillió forintot, az őstermelői tevékenységéből származó bevétel 20 %-a után 8,5 % nyugdíjjárulékot is magában foglaló nyugdíj-biztosítási járulékot és természetbeni egészségbiztosítási járulékot fizet. Az eredeti szabályok szerint a hétmillió forintot meghaladó bevétellel rendelkező őstermelő a minimálbérnek megfelelő összeg után fizeti meg a társadalombiztosítási járulékot, (29 %), az egészségbiztosítási járulékot, (7 %) és a nyugdíjjárulékot. (8,5 %).
- [24] A 2016-ban hatályos, kifogásolt szabályok értelmében a mezőgazdasági őstermelő fő szabály szerint a minimálbérnek megfelelő összeg fizeti meg a 19. § (3) bekezdése szerinti természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási járulékot és nyugdíjjárulékot. Ettől eltérően, az a mezőgazdasági őstermelő, akinek az e tevékenységéből származó, tárgyévet megelőző évben elért bevétele nem haladja meg az Szja tv. szerinti mezőgazdasági kistermelőre vonatkozó bevételi értékhatárt (ez 2016-ban 8 millió forint), a tárgyévet megelőző évi bevételének 20 %-a után fizet természetbeni egészségbiztosítási járulékot és 10 % nyugdíjjárulékot.
- [25] A mezőgazdasági őstermelő járulékfizetése bevezetésétől kezdve élő szabály, hogy a mezőgazdasági őstermelő a magasabb összegű társadalombiztosítási ellátások (pl. nyugdíj) megszerzése érdekében az adóévre vállalhatja, hogy a járulékokat a reá irányadó járulékalapnál magasabb összeg után fizeti meg [Tbj. 30/A. § (3) bekezdése].
- [26] 2.2. A fenti rendelkezések értelmében az őstermelők egy részére a többi biztosítottól részben eltérő, jellemzően kisebb mértékű fizetési kötelezettség, és ezzel párhuzamosan más nyugdíj-megállapítási szabályok vonatkoznak. Meghatározott bevétel alatt (a társadalombiztosítási járulék helyébe lépett) szociális hozzájárulási adót (és pénzbeli egészségbiztosítási járulékot) nem kell fizetni, ugyanakkor a nyugdíj alapját képező átlagkereset ez utóbbi esetben az éves bevétel 6 %-a.
- [27] A Tbj. a járulékalap meghatározásánál az Szja tv. szerinti jövedelemre, az összevont adóalapba tartozó, az önálló és nem önálló tevékenységből származó bevételnek azon részére épül, amelyet jövedelemként kell figyelembe venni. Ezzel szemben a mezőgazdasági kistermelőnél a járulékalap nem a jövedelem, hanem az éves bevétel 20 %-a.
- [28] A mezőgazdasági kistermelést folytató személyt az Szja tv. kezdettől fogva másokhoz képest kedvezőbb szabályokkal adóztatja (pl. más előírások vannak a bevételből a jövedelem meghatározására, a költségek igazolására). Ez a kedvezőbb elbánás jelenik meg a Tbj. 30/A. § (2) bekezdésében, azzal azonban, hogy – magasabb összegű ellátás megszerzése érdekében – önként vállalható a járulékoknak a törvényben meghatározott járulékalapnál magasabb összeg után fizetése is.

- [29] A fentiek alapján megállapítható, hogy a mezőgazdasági kistermelő más járulékfizetőkhöz képest – nemcsak a nyugdíjalap, hanem a járulékalap számításánál is – eltérő helyzetben lévőnek tekintendő, amely összességében egyébként kedvezőbb.
- [30] 3. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. A hátrányos megkülönböztetés tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát, a tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes [lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]]. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésének ezt az értelmezését követte a 32/2015. (XI. 19.) AB határozat is (Indokolás [78]–[80] és [91]).
- [31] Az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői [25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]]. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke.
- [32] Minthogy a mezőgazdasági kistermelő az ismertett szabályozás értelmében nem tekinthető azonos helyzetben lévőnek a többi járulékfizetővel, és nem állapítható meg az sem, hogy a kifogásolt szabályozás valamely korábban szerzett, és tulajdonként védett jogot érintene, az indítványban foglalt érvek alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz nem vet fel az Abtv. 29. §-a szerinti alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Az Abtv. 27. §-a szerinti panaszt illetően a bírói döntésekkel kapcsolatban az indítvány nem tartalmaz megfelelő alkotmányjogi érvelést. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. szeptember 30.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/975/2019

