

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3176/2024. (V. 17.) AB HATÁROZATA**bírói kezdeményezés elutasításáról**

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:

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. LXXXI. törvény 2023. július 31-ig hatályos 83/C. § (1) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s**I.**

- [1] 1. A Pécsi Törvényszék az előtte 11.K.700.095/2023. szám alatt folyamatban lévő ügyben, 2024. március 6-án, az eljárása felfüggesztése mellett, indítványozta a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 83/C. § (1) és (4) bekezdése alaptörvény-ellenessége vizsgálatát. A bíróság kérte a rendelkezéseknek a folyamatban lévő ügyben történő alkalmazhatósága kizárását.
- [2] 1.1. A bírói kezdeményezésben ismertetett tényállás szerint a bírói kezdeményezés alapját képező ügyben a felperes részére 2005 szeptemberétől szolgálati nyugdíjat, jogszabályi rendelkezés folytán 2012-től szolgálati járandóságot folyósítottak. A megyei rendőrkapitányság vezetője a felperes kérelmére 2013. szeptember 1-jétől határozott időre, 2022. november 11. napjáig a rendőrség különleges foglalkoztatási állományába (senior állományba) nevezte ki a felperest. A határozott idő végeként a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: régi Hszt.) 264/C. § (3) bekezdése alapján az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését jelölték meg.
- [3] Az alperes Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatósága 2013. október 1-jétől a szolgálati járandóság folyósítását szüneteltette. A szolgálati járandóság szüneteltetéséről szóló határozatban az alperes a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. számú törvény (a továbbiakban: Khtv.) 11. § (1) bekezdésére, 25. § (2) bekezdésére, a Tny. 83/C. § (1) bekezdésére, a Tny. 102/I. § (2) bekezdésére hivatkozott.
- [4] A 2022. augusztus 10. napján kelt levelében a felperes szolgálati járandóságának folyósításának helyreállítását kérte az alperestől 2022. szeptember 1. napjától. Előadta, hogy városi rendőrkapitányság bünyügyi osztályán különleges foglalkoztatási (senior) állományban, a megyei rendőrkapitányság hivatásos állományában dolgozik, jogviszonyának megszüntetése nincs folyamatban. Az alperes többször (2022. augusztus 29-én, november 2-án és 21-én, valamint december 5-én) tájékoztatást nyújtott felperesnek, egyebek között arról, hogy 2022. november 11-én a felperes az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, továbbá tájékoztatta az öregségi nyugdíja összegéről, az öregségi nyugdíj összege ismételt megállapításának feltételeiről és arról is, hogy a Tny. 83/C. § (4) bekezdése alapján a folyósításában szüneteltetett öregségi nyugellátás akkor folyósítható újból, ha a felperes igazolja a szüneteltetésre okot adó jogviszony megszűnését.
- [5] A felperes ezt követően 2022. december 12. napján – a 2022. november 11. napján történt korbetöltésre tekintettel – 2022. november 11. napjától kezdődően kérte az öregségi nyugellátást részére újra folyósítani.
- [6] Az alperes a 2022. december 20. napján kelt 110/525200/2022. számú határozatában (a továbbiakban: határozat) a felperes szüneteltetett öregségi nyugellátását 2022. december 1. napjától újból folyósítani rendelte. A határozat a Tny. 83/C. § (1) és (4) bekezdésére hivatkozott.
- [7] A felperes a határozatot keresettel támadta, amelyben kérte, hogy az alperes az öregségi nyugdíjkorhatár betöltésétől folyósítsa a szolgálati járandóságot részére, illetve a szolgálati járandóság helyett az öregségi nyugellátását. Sérelmezte, hogy a 2022. november 11. és 30. napja közötti időre semmilyen összeg nem került részére folyósításra és teljes mértékben ellátatlan maradt; sérelmezte, hogy 2022. novemberétől a visszamenőleges hatályú 4,5 %-os nyugdíjemelés összege sem került részére folyósításra; sérelmezte, hogy nem szolgálati járandóságra, hanem öregségi nyugellátásra lett volna jogosult. Az alperes szerint a Tny. 83/C. § (1) bekezdésében írta-

kat alkalmaznia kellett, és a folyósítás szüneteltetésére okot adó jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig, azaz 2022. november 30. napjáig az ellátás folyósítását szüneteltetnie kellett.

- [8] 1.2. Az Abtv. 25. §-a és 32. § (1)–(2) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés szerint a Tny. 83/C. § (1) és (4) bekezdése sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdését, XV. cikk (1)–(2) és (5) bekezdését.
- [9] A bíróság álláspontja szerint a Tny. 83/C. § (1) és (4) bekezdése ésszerű indok nélkül az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdésébe és XV. cikk (1)–(2) és (5) bekezdésébe ütköző módon vonja el a felperes nyugdíj ellátásának összegét az öregségi nyugdíjkorhatár Tny. 18. § (2) bekezdése szerinti betöltésétől, azaz 2022. november 11. napjától a jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig, azaz 2022. november 30. napig. A fenti rendelkezésből következően a felperes gazdasági racionalitás nélkül, indokolatlanul, ésszerűtlenül esik el a 2022. november 12. és november 30. nap közötti nyugdíjvárományától, melyre egyébként életkora alapján jogosult volna. A felperes nyugdíjvárományára az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed. Ezért e rendelkezés sérti az Alaptörvény XIII. cikk (1)–(2) bekezdésében foglaltakat. Nincs ésszerű oka annak, hogy a felperes az öregségi nyugdíj összegére ne a korhatár betöltésétől, sem a jogviszonya megszűnésétől, hanem csak a következő hónap első napjától legyen jogosult.
- [10] Azzal, hogy a jogszabály a jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig rendelkezik a nyugellátás szüneteléséről, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésébe ütköző módon hátrányosan különbözteti meg a felperest más, öregségi nyugdíjkorhatárt betöltő személyekhez képest. A támadott rendelkezés a homogén csoporton belül kizárólag azokat fenyegeti az öregségi nyugdíjváromány a korhatár beöltése és a hónap utolsó napja közötti időszakra eső részének elvonásával, aki a korhatár előtti ellátásban részesülés időtartama alatt a szüneteléssel érintett volt.
- [11] 2. A Tny. 83/C. § (1) bekezdését 2023. augusztus 1-jétől módosította a Magyarország 2024. évi központi költségvetésének megalkotásáról szóló a 2023. évi LIII. törvény 28. § 7. pontja. Eszerint a Tny. 83/C. § (1) bekezdésében az „Az öregségi” szövegrész helyébe az „A Kormány rendeletében – a közfeladatellátás biztosítása érdekében – meghatározott kivétellel az öregségi” szöveg lép.
- [12] Az Alkotmánybíróság a Tny. 83/C. § (1) bekezdését a bírói kezdeményezésben irányadóként megjelölt szövege szerint vizsgálta.

II.

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

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. (...)”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

[...]

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

- [14] 2. A Tny.-nek a bírói kezdeményezéssel érintett közigazgatási határozat keltezésekor hatályos, a bírói kezdeményezésben irányadó jogszabályként idézett rendelkezései szerint:

„83/C. § (1) Az öregségi nyugdíj folyósítását – az öregségi nyugdíj kezdő időpontjától, öregségi nyugdíjasként létesített jogviszony esetén pedig a jogviszony létesítésének hónapját követő hónap első napjától a jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig – szüneteltetni kell, ha a nyugdíjas közalkalmazotti jogviszonyban, egészségügyi szolgálati jogviszonyban, rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban, honvédelmi alkalmazotti jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyban, politikai szolgálati jogviszonyban, biztosági jogviszonyban, köztisztviselőként vagy közszolgálati ügykezelőként köz-

szolgálati jogviszonyban, bírói szolgálati viszonyban, igazságügyi alkalmazotti szolgálati viszonyban, ügyészégi szolgálati viszonyban, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerinti hivatásos szolgálati jogviszonyban vagy a Magyar Honvédséggel szerződéses vagy hivatásos szolgálati viszonyban áll.

[...]

(4) Az öregségi nyugdíj a nyugdíjas kérelmére akkor folyósítható újból, ha a jogosult igazolja az (1) bekezdés szerinti jogviszony megszűnését.”

III.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróság a 29/2017. (X. 31.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) – jogszabály alaptörvényellenességének és nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány, bírói kezdeményezések és alkotmányjogi panasz alapján – döntött a Tny. 83/C. §-a vizsgálatáról.
- [16] Megállapította, hogy a Tny. 83/C. §-a érdemi elbírálását nem akadályozza az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében rögzített hatáskör-korlátozó szabály, vagyis a korhatárt betöltött személyek öregségi nyugdíja szüneteltetéséről szóló szabály nem minősül „központi költségvetésről” szóló törvénynek (Indokolás [31]–[37]).
- [17] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály összhangját az Alaptörvénnyel.
- [18] Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. §-a szerinti feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte összefoglalóan a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]. A jelen esetben a bírói kezdeményezés ezeknek a követelményeknek megfelelnek.
- [19] 3. A jelen ügyben az Abh.-ra figyelemmel vizsgálni kell, hogy az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján megállapítható-e ítélt dolog.
- [20] A jelen esetben az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján nem állapítható meg ítélt dolog. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban részben más alaptörvényben biztosított jogokat illetően, és részben más alkotmányjogi összefüggésekre hivatkozó indítványok alapján vizsgálta az ún. kettős juttatás (öregségi nyugdíj és munkabér együttes fizetése) tilalmát.
- [21] A jelen esetben az indítvány az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése sérelmére is hivatkozik, amely az Abh.-ban nem szerepel, továbbá az Abh. óta a Tny. 83/C. § (1) bekezdése szövege (jellemzően az abban utalt jogállási törvények változása következtében) többször módosult (jóllehet ezek a változások a jogintézmény lényegét nem érintették). Ezen kívül a kezdeményezés a Tny. 83/C. § (1) bekezdése olyan szövegrészére – a folyósítás szüneteltetése megszűnése napjára, vagyis a szüneteltetésre okot adó jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáról szóló szabályra – hivatkozik, amely nem állt a korábbi vizsgáldás fókuszában, az indítványban szereplő módon.
- [22] Ugyanakkor megállapítható az is, hogy a jelen indítvány elbírálásakor felhasználhatók az Abh. elvi megállapításai.

IV.

- [23] Az indítvány nem megalapozott.
- [24] 1. Az Abh. már vizsgálta azt az elvont, a Tny. 83/C. §-ból, a kettős juttatás tilalmából eredő alkotmányossági kérdést, hogy a Tny. támadott, az öregségi nyugdíj folyósítása szüneteltetéséről szóló szabálya vonatkozhat-e a korhatárt betöltött személyek öregségi nyugdíjára (ezek között akár a Tny. 83/C. §-a hatályba lépése előtt megszerzett öregségi nyugdíjakra is), az Alaptörvénynek a tulajdonvédelemre és jogegyenlőségre, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályai tükrében. Az indítványokat az Alkotmánybíróság elutasította.

- [25] 1.2. Az Abh. lényeges megállapítása, hogy a nyugellátásra jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd. E jogosultság feltételhez kötése, a jelen esetben az öregségi nyugdíj folyósításának átmeneti szüneteltetése az Alaptörvény XIII. cikke szerinti „tulajdon” korlátozását jelenti, amelyre csak törvényben, közérdekből és azzal arányosan van lehetőség. Az indítványokra okot adó jogszabályban a havi nyugdíj szüneteltetéséről van szó, és nem a nyugdíjjogosultság végleges, teljes elvesztéséről. A korlátozás átmeneti jellegű, a nyugdíj folyósítása folytatódik, amikor az érintett személy elhagyja az állami foglalkoztatást. Ezért a korlátozás nem a jogának lényegét érinti, és a jog lényege nem sérül. Miután a szóban forgó szabályozás hatályba lépett, az érintett személy választhatta meg munkaviszonyának megszüntetését, nyugdíja folyósításának folytatását, vagy a munkaviszonyban maradást és a nyugdíjának szüneteltetését. Az állami nyugdíjrendszerben az állami nyugdíj funkciója a megélhetés biztosítása. A vizsgált szabályok alkalmazása során, az érintett személy nyugdíja folyósításának szüneteltetése arra tekintettel történik, hogy számára az állami költségvetés terhére munkajövedelmet (munkabért, illetményt) folyósítanak. Vagyis egyrészt (átmenetileg) megszűnik a nyugdíj-fizetés célja, a munkaviszony hiányában kieső jövedelem pótlása, másrészt az érintett személy ténylegesen és kivételt nem engedően nem marad a megélhetést biztosító jövedelem nélkül. A nyugdíj folyósításának szüneteltetése nem jelenti sem a nyugdíj-jogosultság megszüntetését (elvonását), sem a nyugdíj összegének nominális csökkentését, mivel a munkavégzésre irányuló jogviszony megszűnését követően a nyugdíj folyósítása ismét elkezdődik. Kétségtelen, hogy a kétféle jövedelem egyidőben nem folyósítható, ám a döntés, hogy a munkavégzésből származó jövedelem vagy az ennek pótlását szolgáló nyugdíj folyósítása történik-e, a nyugdíj-jogosult személy saját személyes döntése. A vizsgált szabályozás a fentiek szerint megfelelő egyensúlyt teremt a közösség általános érdekei és az érintett személy alapvető jogainak védelme követelményei között. A Tny. 83/C. §-a ezért nem áll ellentétben az Alaptörvény XIII. cikkével (lásd: Indokolás [58], [63], [64], [65], [66]).
- [26] 1.3. A Tny. 83/C. § (1) bekezdése a bevezetésétől fogva úgy szól, hogy az öregségi nyugdíjnak a folyósítását a szüneteltetésre okot adó jogviszony létesítésének hónapját követő hónap első napjától a jogviszony megszűnése hónapjának utolsó napjáig kell szüneteltetni. A (4) bekezdés pedig változatlanul azt írja elő, hogy az öregségi nyugdíj a nyugdíjas kérelmére akkor folyósítható újból, ha a jogosult igazolja az (1) bekezdés szerinti jogviszony megszűnését. Ez a törvényi feltétele annak, hogy a folyósításra a személy újból jogosulttá váljék.
- [27] Hogy a Tny. 83/C. §-a szerinti szüneteltetés kezdő időpontját, és a végét, a támadott szabályozásban foglalt módon, a hónap első, és az utolsó napjához köti a törvényhozó, az nem alkotmányossági kérdés a tulajdonvédelem körében, a következők miatt.
- [28] Az Alkotmánybíróság a fentiek szerint már rámutatott arra, hogy „a társadalombiztosítási jogviszonyokkal összefüggő szolgáltatások esetében is a tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket az Alaptörvény XIII. cikke védi. Azonban csak a jogosultsági feltételeket teljesítve megszerzett, a ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultság minősül olyan vagyoni értékű jognak, melyet az Alaptörvény XIII. cikke véd {29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [57]–[58]}” {3478/2020. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [29] Tulajdonként megszerzett, ténylegesen folyósított nyugdíjra való jogosultságnak az alaptörvény-ellenessége ezért nem merülhet fel a tulajdonhoz való alapvető jog tükrében. A Tny. 83/C. § (1) bekezdésében foglalt szövegrész és a (4) bekezdése a szüneteltetés megszűnésének, az újból folyósításnak a törvényi feltétele és időpontja. Ezeknek az alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg az indítvány alapján.
- [30] 2. Az Abh. az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése körében is vizsgálódott, és az indítványokat elutasította (Indokolás [67]–[73]).
- [31] Ennek a jelen ügyben figyelembe veendő megállapítása az, hogy nem igazolható, hogy a közsférában alkalmazott, öregségi nyugdíjban részesülő személy hasonló vagy lényegében hasonló helyzetben van, mint a magángazdaságban foglalkoztatott, öregségi nyugdíjban részesülő személy. A Tny. 83/C. §-a nemcsak nyugdíj-szabály, hanem foglalkoztatáspolitikai és fiskális előírás is. A jogalkotó viszonylag szabadon alakíthatja a közsférában a foglalkoztatáshoz hozzáférés szabályait, ennek feltételeit. Az államháztartási forrásból, vagy a magángazdaságban való foglalkoztatás között jelentős jogi és ténybeli különbségek vannak. Az állam mint munkáltató helyzete nem azonos a magángazdaság munkáltatóival. Az állam jellemzően állami feladatot, költségvetési szervek útján, haszonszerzésre törekvés nélkül lát el, a magángazdaság munkaadói más szervezeti és pénzügyi feltételek között tevékenykednek. Habár mind az állami, mind pedig a magánszektor alkalmazottai a kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszerhez kapcsolódnak, amelyhez hasonlóan, és ugyanolyan mértékben járulnak hozzá, ez önmagában nem jelenti azt, hogy hasonló helyzetben vannak. Az államháztartásból eredő for-

rással való gazdálkodásra lehet eltérő szabályt alkotni különösen az államháztartási pénzügyi egyensúly fenntartása érdekében. A szabály nem akadályozza a magángazdaságban foglalkoztatottak nyugdíjának és fizetésének együttes folyósítását. Továbbá a nyugdíjrendszer egyensúlyának megteremtésére való törekvés mellett a megkülönböztető szabályozásnak felismerhető, tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka van, ezért az nem áll ellentétben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével (Indokolás [79]).

[32] Hasonlóképpen: az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésébe sem ütközik az, ha a nyugdíj folyósítása a Tny. 83/C. § (1) bekezdése szerinti időponttól, az ott megjelölt hónap végétől, és a (4) bekezdésben foglaltak igazolásától függően kezdődik újra. Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése, amely szerint Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket, nem is hozható összefüggésbe a Tny. 83/C. § (1) és (4) bekezdésével. A Tny. szabályai nem önmagában az idősekre, erre a körülményre, hanem a nyugdíj folyósítása szüneteltetése hatálya alá tartozó személyekre vonatkoznak addig, amíg a szüneteltetésre okot adó jogviszonyuk megszűnését nem igazolják.

[33] 3. A fentieket összegezve a Tny. 83/C. § (1) és (4) bekezdése nem ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) és (5) bekezdésével, mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította.

Budapest, 2024. április 23.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/569/2024.

