

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3083/2023. (II. 16.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője, dr. Kollarics Flóra ügyvéd útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Nav. Szj. tv.) 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével (jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elve) XII. cikkével (munkához való jog), XIII. cikk (1) bekezdésével (tulajdonhoz való jog), és XV. cikkével (diszkrimináció tilalma).
- [3] A Nav. Szj. tv. 251. §-a átmeneti rendelkezés az illetmény megállapításához. Ennek (1) bekezdése szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója 2021. január 20-ig 2021. január 1-jei hatállyal megállapítja az érintett fizetési fokozatát, a fizetési fokozatban soron történő előrelépés lehetséges legkorábbi időpontját, az alapilletmény beállási szintjét, az időpótlék szempontjából figyelembe vehető időt, a korábbi rendszeres díjazás összegét, valamint az alapilletmény megállapítás alapjául szolgáló összeget, a (3) bekezdés szerinti korrekciós díj összegét. A 253. § a jogviszony átalakulásához kapcsolódó jogorvoslat, jogkövetkezmények körében tartalmaz rendelkezéseket, ennek (1) bekezdése szerint a 249–251. § szerinti munkáltatói intézkedés nem minősül a kinevezés, illetve a hivatásos szolgálati jogviszony egyoldalú módosításának, illetve átszervezésnek.
- [4] 1.2. A jelen alkotmányjogi panaszra okot adó konkrét ügy előzményéhez tartozik, hogy az alkotmányjogi panasz és az abban hivatkozott bírói döntések szerint az indítványozó a Nemzeti Adó- és Vámhivatal igazgatója részére megküldött, „kormánytisztviselői jogviszony lemondással történő megszüntetése” tárgyú, 2021. február 1-jén kelt okiratával a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál fennállt, határozatlan idejű kormánytisztviselői jogviszonyáról a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban Kttv.) 61. § (1) bekezdésére hivatkozással lemondott. Kérte, hogy a kormánytisztviselői jogviszonyát az alperes a Kttv. 61. § (2) bekezdésére figyelemmel, 2 hónapos lemondási idő elteltével, 2020. április 1-jén szüntesse meg.
- [5] Ezt követően az indítványozó keresettel a bírósághoz fordult, amelyben elsődlegesen kérte a bíróságot, hogy – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) 25. §-a és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban Kp.) 34. § b) pontja alapján – kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását a Nav. Szj. tv. 148. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenessége megállapítására és megsemmisítésére a rendelkezéseknek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, XII., XIII., XV. és XXIV. cikkeibe ütközése miatt. Módosított kereseti kérelmében kérte továbbá, hogy a bíróság a Nav. Szj. tv. 216. § (6) bekezdése alapján, általányméltóztatás címén 9 havi távolléti díjának, mint végkielégítésnek megfelelő összeg és késedelmi kamata megfizetésére kötelezze az alperest.
- [6] Az indítványozó 2021. június 30-án alkotmányjogi panaszt is előterjesztett közvetlenül az Alkotmánybíróságon a Nav. Szj. tv. 70. §-a, 148. § (1) bekezdése, 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése ellen az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapítva. Erről az alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróság 3166/2022. (IV. 12.) AB végzése (a továbbiakban: Abv.) döntött.
- [7] Az Abv.-ben elbírált panasz lényege szerint az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a Nav. Szj. tv. nem teremtette meg annak lehetőségét, hogy amennyiben szolgálati jogviszonyának hátrányosabbá válása miatt nem

kíván tovább személyi állományban maradni, akkor kérhesse szolgálati jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetését és ennek megfelelően a kötelekben eltöltött évek alapján járó végkielégítése megfizetését. Állította, hogy amennyiben a számára hátrányos kinevezést nem kívánja elfogadni, a Nav Szj. tv. „belekényszeríti” abba, hogy jogviszonyát lemondással szüntesse meg, ami miatt elesik az őt egyébként megillető végkielégítéstől, mely jogos várományt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelme illet meg. Szerinte a szabályozás sérti a jogbiztonság követelményét, mert jogviszonya hátrányos alakulására nem készülhetett fel, illetve az a Nav Szj. tv. alapján visszamenőlegesen változott meg. Álláspontja szerint az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdésébe foglalt diszkrimináció-tilalom is sérült, mert más, vele összehasonlítható helyzetben lévő foglalkoztatottak (pl. ügykezelők, pénzügyőrök) a NAV Szj. tv. alapján kérhették felmentésüket, és igényt tarthattak a végkielégítésre, ő mint tisztviselő státuszú foglalkoztatott viszont nem. (Indokolás [3]).

- [8] Az Abv. az indítványozónak az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát visszautasította. Az indítványozó a jelen alkotmányjogi panaszában utalt az Abv.-re (a panasz szerint a IV/02747/2021. számú végzés). Továbbá jelezte azt is, hogy a bíróság időközben döntött kereseti kérelméről.
- [9] A Kúria Kf.VII.45.027/2021/5. számú – kormányzati szolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésével kapcsolatos közszolgálati jogvita tárgyában keletkezett – ítélete a Fővárosi Törvényszéknek az indítványozó keresetét elutasító 49.K.701.729/2021/10. számú ítéletét hagyta helyben. Az elsőfokú bíróság a kereseti kérelemmel kapcsolatos döntését Nav. Szj. tv. 67. § b) pontjára, és 69. §-ára, NAV Szj. tv. 249–251. §-ára, 253. §-ára alapította. Kiemelte, hogy a jogviszonyt nem az alperes, hanem lemondással a felperes szüntette meg. A Kúria mint másodfokú bíróság döntésének elvi tartalma, hogy a Nav. Szj. tv. 249. § (1) bekezdés a) pontja 2021. január 1-től hatályos rendelkezései értelmében a törvény hatálybalépésével a NAV-nál 2020. december 31-én foglalkoztatott kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonya az e törvény szerinti, tisztviselői státuszú szolgálati jogviszonnyá alakult át, ezért a kormánytisztviselő felperes kormányzati szolgálati jogviszonya is átalakult – a felek akaratától függetlenül – tisztviselői státuszú szolgálati jogviszonnyá (Indokolás [70]).
- [10] Az alkotmányjogi panasz szerint a panasz eljárásjogi alapját az képezi, hogy a jelen jogszabályi rendelkezéseket az indítványozó ügyében az eljáró bíróságok alkalmazták, illetőleg azokat alkalmazniuk kellett.
- [11] 1.3. A panaszt az Alkotmánybíróság a tartalma szerint bírálta el.
- [12] A panasz szerint a kifogásolt rendelkezések sértik a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát, a kellő felkészülési idő követelményét, továbbá a diszkrimináció tilalmába ütköznek, egyúttal sértik a tulajdonhoz való jogot, és a munkához, a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot.
- [13] A tulajdonhoz való jog sérelme körében az indítvány javarészt az alkotmánybírói gyakorlat áttekintését tartalmazza. A panasz szerint a törvény belekényszeríti az indítványozót abba, hogy lemondással szüntesse meg jogviszonyát, ha a számára hátrányos új jogállást nem kívánja fenntartani. A szabályozás ezzel együtt megfosztja az őt jogszerűen megillető végkielégítéstől. Az új jogállás elkerülésére például az ügykezelőknek és a pénzügyőröknek volt lehetőségük, kérhették felmentésüket. A jogállása előre nem látható módon, rövid időn belül, hátrányosan változott meg, nem volt lehetősége erre felkészülni. A jogalkotó nem tette lehetővé számára a vele összehasonlítható helyzetben lévő más személyekhez hasonló módon azt, hogy az új jogállási törvényre tekintettel felmentését kérje, mely egyben azt is jelentette volna, hogy a végkielégítésre jogosultságát nem veszíti el. Foglalkoztatotti jogviszonya szakadatlanul fennállt, ezért joggal számíthatott arra, hogy amikor jogviszonya véget ér, végkielégítésre lesz jogosult. A végkielégítés azért is élvezi a jogos várományra kiterjedő védelmet, mert annak összege beleszámít a nyugdíj alapjába. A panasz felhívja az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyes eseti döntéseit is.
- [14] A panasz utal továbbá arra, hogy a kifogásolt rendelkezések kapcsolatban állnak a jogállamiság, jogbiztonság követelményével; jóllehet ezek a követelmények az indítvány szerint alkotmányjogi panaszban nem hivatkozhatók, az indítvány szerint ugyanakkor „a teljes kép és a szabályozás alkotmányellenességének megítéléséhez ezek áttekintése is szükséges”.
- [15] A munkához való jog, a foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelmével kapcsolatban a panasz – szintén az alkotmánybírói gyakorlat felidézése után – megállapítja, hogy a Nav. Szj. tv. nem biztosítja az egyén számára a döntés lehetőségét. Az új jogállás el nem fogadását a törvény egyes személyi csoportok számára tette lehetővé azáltal, hogy kérhették jogviszonyuk felmentéssel megszüntetését. Nem tekinthető

szabad elhatározáson alapuló döntésnek, ha az egyénnek a számára hátrányos jogviszony változás visszautasítása kizárólag jelentős összegű végkielégítés elvesztése árán biztosított. A munkához való jog körében érvényesülő önrendelkezést az állam csak látszólag teremti meg. A jogviszony megváltozását az indítványozó semmilyen módon nem kerülhette el, egyedül a lemondás jogintézménye állt rendelkezésre.

- [16] A diszkrimináció tilalmával kapcsolatban, az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése állított sérelméről az alkotmánybírói gyakorlatot megjelenítő határozatok idézését követően a panasz azzal érvel, hogy a törvény a kérelemre történő felmentés lehetőségét egyes jogalanyok számára lehetővé tette, mások számára nem, ezzel indokolatlanul tesz különbséget jogalanyok között. Ezen diszkrimináció következménye, hogy az érintett személyek egy része számára nincs lehetőség arra, hogy az új jogviszonyt elkerüljék, illetve egyedül a lemondás áll rendelkezésre, ez esetben azonban a végkielégítéstől eszik az egyén. Különösen visszaszámít a panasz szerint, hogy a törvény a pénzügyőri státuszban és ügykezelői státuszban foglalkoztatottak számára lehetővé teszi a felmentés kezdeményezését a Nav. Szj. tv. szerinti jogviszony átalakulásával, más szolgálati viszonyban állók (és tisztviselői státuszba kerülők) számára nem. A különbségtételnek a panasz szerint a jogalkotó semmilyen indokát nem adta, és ilyen indok nincs is, ezért a szabályozás önkényes.
- [17] 2. A pénzügyminiszter 2022. október 14-én az ügygel kapcsolatos álláspontjáról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot [Abtv. 57. § (1b) bekezdése].
- [18] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [19] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani; az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő a panasz 2022. augusztus 19-i beadásával megtartott, az alkotmányjogi panaszban említett jogerős ítéletet az indítványozó jogi képviselője 2022. június 21. napján vette kézhez elektronikus úton. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a törvényes határidőn belül érkezett.
- [20] 3.2. Az Alkotmánybíróság a panaszról, azt a tartalma szerint elbírálva, az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében döntött.
- [21] 3.3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel a sérelmezett bírói döntéssel zárult eljárásban félként szerepelt. Az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, további jogorvoslat nincs számára biztosítva.
- [22] 3.4. Az indítvány nem tartalmaz megfelelő indokolással ellátott, konkrét kérelmet arra vonatkozóan, hogy a Nav. Szj. tv. melyik konkrét rendelkezése, milyen okból, milyen módon hátrányos a felhívott, Alaptörvényben biztosított egyes jogokat – a tulajdonhoz való jogot, a munkához, foglalkozás szabad megválasztásához való jogot – illetően. Nem szerepel a panaszban, hogy mi az a konkrét hátrány – a jogviszony absztrakt átalakításánál – amely az indítványozót konkrét módon, hátrányosan érinti. A támadott szabályok elvont módon a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának a Nav. Szj. tv. szerinti tisztviselői státuszú szolgálati jogviszonnyá alakulásáról szólnak általánosságban. Az alkotmányjogi panasz a korábbi kormányzati szolgálati jogviszonnyal a Nav. Szj. tv. szerinti tisztviselői státuszú szolgálati jogviszonnyá átalakítását kifogásolja anélkül, hogy bemutatná azokat a konkrét, a jogszabályból eredő körülményeket, amelyek alátámasztják azt az állítást, hogy a korábbi jogviszonya hátrányosan változott meg, és ez az Alaptörvényben biztosított jogait sérti. Ebben a körben a panasz 9. pontja „a Vám- és Pénzügyi Dolgozók Szakszervezete 2020. november 6-án kelt jogszabály tervezet véleményezésében” foglaltakat említi meg, az ügyben releváns tények között; a panasz 11. pontja szerint pedig a kinevezés „nem rögzít előrelépési dátumot”, és a közvetlen munkahelyi vezető akár 30%-kal alacsonyabb irányba is eltérítheti a fizetését.

- [23] A panasz visszatérő megállapítása, hogy a jogviszony törvény erejénél fogva átalakításánál az indítványozó a felmentését nem kérhette, ezért a várható végkielégítésétől esett el a jogviszonya saját elhatározásból, lemondással megszüntetésénél. Nem derül ki azonban az alkotmányjogi panaszból, hogy a jogviszony átalakítására vonatkozó Nav. Szj. tv.-nek a panaszban támadott konkrét rendelkezései – amelyek értelmében a munkáltatói jogkör gyakorlójának határidőben meg kellett állapítania egyebek között az érintett fizetési fokozatát, alapilletményét, [251. § (1) bekezdése], és amelyek arról szólnak, hogy a 249. §-251. § szerinti munkáltatói intézkedés nem minősül a kinevezés, illetve a hivatásos szolgálati jogviszony egyoldalú módosításának, illetve átszervezésnek [253. § (1) bekezdése] – miért értelmezhetők jogelvonásként a konkrét esetben, az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait illetően.
- [24] 3.5. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [ld. pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [25] Az alkotmányjogi panasz a Nav. Szj. tv. 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányul. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, hasonló alkotmányjogi panaszról a 3354/2022. (VII. 25.) AB végzésben döntött, és a Nav. Szj. tv. 249. § (1) bekezdés b) pontja, 250. § (2) bekezdése és 253. § (1)–(2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasította.
- [26] A jelen esetben a Nav. Szj. tv. támadott 251. § (1) bekezdése határidőről, a munkáltatói jogkör gyakorlója intézkedésének a tartalmáról szól, abban megkülönböztetés nem ismerhető fel a panaszban foglaltak alapján. A 253. § (1) bekezdése pedig arról szól, hogy a 249–251. § szerinti munkáltatói intézkedés nem minősül a kinevezés, illetve a hivatásos szolgálati jogviszony egyoldalú módosításának, illetve átszervezésnek.
- [27] Az indítvány ugyanakkor többször hivatkozik arra, hogy másoknál – a panasz szerint a pénzügyőri státuszban és az ügykezelői státuszban foglalkoztatottaknál – a törvény tartalmazza, hogy a jogviszony átalakulásához kapcsolódóan az ilyen személyt a kérelmére fel kell menteni. A Nav. Szj. tv. 253. § (2) bekezdése, amely a kérelemre felmentés lehetőségét tartalmazza, a pénzügyőri státuszú foglalkoztatottakra, és ezek közül azokra vonatkozik, akiknek tisztviselői munkakört állapítanak meg. Hasonló szabályt az ügykezelőkre a Nav. Szj. tv. 253. § (4) bekezdése tartalmaz, ha a kormányzati ügykezelő foglalkoztatott jogviszonya munkaviszonnyá alakulna át.
- [28] Az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése sérelme akkor merülhet fel, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne [lásd: 3073/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [19]]. Amennyiben tehát különböző helyzetben lévő személyeket, csoportokat kezel eltérően a jogalkotó, a támadott szabályozás diszkriminatív jellege nem merülhet fel az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján.
- [29] A jelen esetben az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben a jogszabály más előírása a szabályozás szempontjából nem azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyokra vonatkozik, az indítványra okot adó ügyben kormányzati szolgálati jogviszony alakult át, és nem kormányzati ügykezelő jogviszonya munkaviszonnyá vagy pénzügyőr hivatásos szolgálati viszonya tisztviselői jogviszonnyá.
- [30] Az alkotmányjogi panaszban foglalt érvek alapján ezért nem állapítható meg, hogy Nav. Szj. tv. támadott rendelkezéseivel kapcsolatban az Abtv. 29. §-ában szereplő feltételek fennállnak az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését illetően.
- [31] 4. Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. január 31.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1971/2022.

• • •