

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3165/2022. (IV. 12.) AB VÉGZÉSE

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 70. §-a, 148. § (1) bekezdése, 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 az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAV Szj. tv.) 70. §-a, 148. § (1) bekezdése, 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] Az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívása nyomán kiegészített alkotmányjogi panaszban az indítványozó arra hivatkozott, hogy a 2021. január 1-jén hatályba lépett NAV Szj. tv. „belekényszerítette” őt – tisztviselői státuszba kerülő foglalkoztatottként – az új szolgálati jogviszonyba. Előadta, hogy a NAV Szj. tv. alapján módosult a korábbi kinevezése, amiről a munkáltatója a 2021. január 13-án kelt kinevezési okmány kiállításával tájékoztatta. A kinevezési okmánnyal a munkáltatója „a NAV Szj. tv. 249. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozással 2021. január 1-jére visszamenőleges hatállyal adóellenőr II. tisztviselői munkakörbe” nevezte ki. Előadta továbbá, hogy a „NAV Szj. tv. 249–251. § szerinti munkáltatói intézkedés nem minősül a kinevezés egyoldalú módosításának”. A NAV Szj. tv. kapcsán pedig úgy vélte, hogy ez az új törvény „számos helyen” a korábbi szabályozáshoz képest hátrányosabbá tette a jogviszonyát. Mindezek alapján állította, hogy a NAV Szj. tv. átmeneti rendelkezései között található 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésével, XII. cikkével és XIII. cikkével ellentétes.
- [3] 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 kötelékben 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. Állította ezért, hogy a NAV Szj. tv. 70. §-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XII. cikkét, XIII. cikkét és XV. cikkét.
- [4] Az indítványozó szerint a NAV Szj. tv. 148. § (1) bekezdése – mely az illetmény 30%-kal való csökkentésére ad általános felhatalmazást a munkáltatói jogkör gyakorlójának – nem biztosítja a közszolgálati jogviszony stabilitását, sérti a foglalkoztatott tulajdonhoz való jogát. Sérti továbbá a jogbiztonság követelményét, mert nem tartalmaz világos támpontokat a teljesítményértékelés szempontjaihoz, nem ír elő indokolási kötelezettséget, ezáltal önkényes eljárásra ad lehetőséget. A munkához való jognak a közszolgálatban való érvényesüléséből, a zárt közszolgálati rendszerből fakadó stabilitás alkotmányos követelményéből fakad, hogy a köztisztviselő illetménye törvény által garantált és kellő alkotmányos biztosítékkal megerősített legyen. Ezen alkotmányos követelmény tükrében az indítványozó szerint a 148. § (1) bekezdésében foglalt illetményeltérítés szabályai

- a munkához való jogot is sértik. Mindezek alapján az indítványozó állította, hogy a NAV Szj. tv. 148. § (1) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XII. cikkével és XIII. cikkével ellentétes.
- [5] Az indítványozó kérte végül az Alkotmánybíróságot arra is, hogy fontolja meg a jogalkotó esetleges mulasztásában megnyilvánuló alaptörvény-ellenességének „hivatalbóli vizsgálatát”. Álláspontja szerint „a NAV Szj. tv. megalkotása során a jogalkotó az Alaptörvény B) cikkét (jogállamiság és az abból levezetett jogbiztonság elve), XII. cikkét (munkához való jog), XIII. cikkét (tulajdonhoz való jog) és XV. cikkét (diszkrimináció tilalma) megsértve nem biztosítja valamennyi személyi kör számára azonos módon a jogviszony átalakulásával szemben annak a foglalkoztatott kérésére felmentéssel történő megszüntetését, mellyel a jogalkotó egyben elvonja a hátrányosan megkülönböztetett személyi körtől a végkielégítést.”
- [6] A pénzügyminiszter az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjáról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján.
- [7] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint 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.
- [8] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulata szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A NAV Szj. tv. 2021. január 1-jén lépett hatályba. Az alkotmányjogi panaszt 2021. június 30-án, a törvény hatálybalépésétől számított 180. napon postai úton terjesztették elő. Erre figyelemmel megállapítható, hogy a NAV Szj. tv. rendelkezéseivel szemben az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül nyújtották be.
- [9] 2.2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján vizsgálnia kellett, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság egyes formai és tartalmi törvényi feltételeinek eleget tesz-e. A kiegészített panasz a határozott kérelem feltételeinek megfelel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés], tartalmazza ugyanis azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont, Abtv. 26. § (2) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azt [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [10] 2.3. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz feltételeinek fennállása megállapítható-e a jelen esetben a támadott jogszabály kapcsán. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
- [11] „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontja szerinti alkotmányjogi panasz jogintézményének egyaránt elsődleges célja [...] az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály, illetve alaptörvény-ellenes bírói döntés által okozott jogsérelem orvosolása. [...] [A] panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]–[62], [66]}.” {3367/2012. (XII. 15.) AB végzés; Indokolás [13], [15]} Tehát „[a] kivételes panasz esetében, mivel az közvetlenül a norma ellen irányul, különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, hiszen a panaszos alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt

- az utólagos normakontroll korábbi, bárki által kezdeményezhető változatától. [Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (rég. Abtv.) 20. § (2) bekezdés]” {3105/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}.
- [12] A kivételes alkotmányjogi panasz kapcsán az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint „[a]z érintettségnek [...] személyesnek, közvetlennek és aktuálisnak kell lennie {lásd: 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]}” {3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}. Nem állapítható meg az indítványozó érintettsége akkor, ha a támadott jogszabályi rendelkezés az indítványozóval szemben nem került alkalmazásra, vagy annak hatályosulása őt közvetlenül nem érintette (vagyis a jogsérelem nem következett be, nem aktuális) {3170/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [11]}. Ha a jogszabály érvényesüléséhez konstitutív hatályú végrehajtási aktus szükséges, az indítványozónak először a jogsértést közvetlenül megvalósító államhatalmi aktust kell megtámadnia, amelyet követően lehetővé válik a norma közvetett vizsgálata is. „Az aktuális érintettség követelménye azt jelenti, hogy az érintettségnek az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia” {először 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [27]–[31], legutóbb megerősítette: 3123/2015. (VII. 9.) AB végzés, Indokolás [12]}. {A gyakorlat összefoglalását lásd legutóbb például: 33/2017. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]–[35]; 33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}
- [13] Az indítványozó az érintettsége körében kifejtette, hogy rá vonatkozóan az új jogállási szabályok 2021. január 1-jétől közvetlenül alkalmazandóak, ahhoz nem volt szükség munkáltatója jogalkalmazói döntésére. Állította továbbá, hogy munkáltatója „bármilyen intézkedése, aktusa nélkül közvetlenül a NAV Szj. tv. hatálybalépése okán az új jogállási szabályok hatálya alá” került, jogviszonya számára hátrányosan módosult. 2021. június 30-án előterjesztett alkotmányjogi panaszában az indítványozó mindazonáltal jelezte: „jogviszonyom a jogszabályváltozásból fakadó kényszerítő körülmények miatt, 2021. február 1-napján kelt és aznap a munkáltatóm által átvett lemondásom alapján 2021. március 31. napjával megszűnt”. Előadta továbbá, hogy 2021. február 12-én keresetlevelet terjesztett elő a Fővárosi Törvényszékhez (véltetően az ismertetett sérelmei miatt), de keresetét a Fővárosi Törvényszék elutasította, és az elsőfokú ítélettel szemben fellebbezéssel élt.
- [14] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az aktuális, azaz jelenvaló érintettség követelménye – a fentebb idézett gyakorlat szerint – azt jelenti, hogy az indítványozó érintettségének az alkotmányjogi panasz benyújtásakor fenn kell állnia. A jelen esetben az indítványozónak a NAV Szj. tv. támadott rendelkezései általi érintettsége azonban az alkotmányjogi panasz benyújtásakor nyilvánvalóan már nem állt fenn, mivel az indítványozó a NAV Szj. tv. által szabályozott jogviszonyát már az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően megszüntette.
- [15] Megállapítható egyúttal, hogy a NAV Szj. tv. sérelmezett rendelkezései – a szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetésére vonatkozó 70. §-a; az alapilletmény munkáltatói eltérítését lehetővé tevő 148. § (1) bekezdése; a jogviszony átalakítására irányuló munkáltatói intézkedést szabályozó 251. § (1) bekezdése és 253. § (1) bekezdése – jogalkalmazói lépések, a munkáltató intézkedése által hatályosulhatnak, illetve magára a munkáltatói intézkedésre vonatkoznak. A NAV Szj. tv. támadott rendelkezései tehát nem önkéntes jogérvényesülés-sel hatályosuló normák közé tartoznak, mivel munkáltatói intézkedést igényelnek.
- [16] Az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt feltétel – „jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem” – hiányában az Alkotmánybíróságnak nem kellett vizsgálnia, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt másik feltétel – „nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette” – a konkrét esetben teljesül-e. Ebből az is következik, hogy valamely konkrét eset a jogi út kimerítése után, a konkrét jogalkalmazói döntések tükrében lehet vizsgálható abból a szempontból, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogai sérülnek-e.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezért nem tartotta megállapíthatónak, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltételek a NAV Szj. tv. támadott rendelkezéseivel összefüggésben, ideértve a jogsérelem bekövetkezését, a jelen esetben fennállnak. Az alaptörvény-ellenesnek tartott jogszabály az indítványozó személyét, konkrét jogviszonyát, közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan (jelenvaló módon) nem érinti.
- [18] Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt feltétel (érintett-e az indítványozó) hiányában nem kellett vizsgálni, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogra hivatkozik-e, és az Abtv. 29. §-ában foglaltak teljesülnek-e.

- [19] 3. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdése alkalmazásával, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pontja alapján visszautasította. Az alkotmányjogi panasz visszautasítására tekintettel az indítvány kapcsán az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése szerinti jogkövetkezmények megállapítására irányuló kérelemről nem volt indokolt dönten.

Budapest, 2022. március 22.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2746/2021.

• • •