

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3419/2022. (X. 21.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2b) bekezdése, valamint a 2011. január 1. és 2016. december 31. között hatályban volt 22/A. § (2) bekezdés második mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására, illetve alkalmazási tilalma elrendelésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján. Az indítványozó kérelme arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 18. § (2b) bekezdése, valamint a 2011. január 1. és 2016. december 31. között hatályban volt 22/A. § (2) bekezdés második mondata sérti az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését, és ezért ezek alkalmazási tilalmát rendelje el az indítványozó ügyében.
- [2] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege az alábbiak szerint foglalható össze az Alkotmánybíróság számára rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján.
- [3] 1.1. Az indítványozó 2010. december 1. és 2013. november 30. napja között rehabilitációs járadékban részesült, tekintettel arra, hogy 54%-os egészségromlást állapítottak meg számára. A Tny. 6. § (1) bekezdés *d*) pontja értelmében a rehabilitációs járadék saját jogú nyugellátásnak minősült. A Belügyminisztérium ugyanezen időszakban kormánytisztviselői jogviszonyban foglalkoztatta az indítványozót, akinek illetményét nyugdíjjarulék-fizetési kötelezettség terhelte, amelynek eleget tett.
- [4] Budapest Főváros Kormányhivatalának VIII. kerületi hivatala (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) hivatalból adategyeztetési eljárást indított a Tny. 96/B. §-a alapján. Az indítványozó fellebbezésére eljáró Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: másodfokú hatóság) BP/L155/93-11/2020. számú határozatával az indítványozó javára akként változtatta meg az elsőfokú hatóság döntését, hogy 35 év 66 napra növelte a megállapított szolgálati időt, 32 év 65 napra emelte a nők kedvezményes öregségi nyugdíjára jogosító időt, amin belül az elsőfokú határozathoz képest 10 nappal több (26 év 71 nap) keresőtevékenységgel járó, vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati időt ismert el. A másodfokú hatóság határozatának indokolásában – az elsőfokú döntéssel összhangban – rögzítette, hogy „[m]ivel a rehabilitációs járadék összegéből nyugdíjjarulékot kellett fizetni, ezért folyósításának időtartama nyugdíjra jogosító szolgálati időnek minősült a Tny. 38. § (1) bekezdés *i*) pontja alapján. Ezt ugyanakkor a nők kedvezményes öregségi nyugdíjához jogosító időnek beszámítani nem lehetett, mivel a szolgálati időt nem a tényleges munkavégzés, hanem a rehabilitációs járadék folyósítása keletkeztette.” Az indokolás arra is kitért, hogy a saját jogú nyugellátásban részesülő személyek, akik emellett nyugdíjjarulék-fizetésre kötelezettek, a Tny. 22/A. §-a alapján nyugdíjnövelésre szerezhetnek jogosultságot.
- [5] 1.2. Az indítványozó keresettel támadta az előbbi határozatot. A Budapest Környéki Törvényszék 3.K.703.404/2020/9. számú ítéletével elutasította azt. Döntését azzal indokolta, hogy a másodfokú hatóság helyesen ismerte el a rehabilitációs járadék időtartamát szolgálati időnek. Azt is jogszabálysértés nélkül állapította meg a másodfokú hatóság, hogy a rehabilitációs járadék mellett folytatott keresőtevékenység a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tnyvhr.) 12. §-a alkalmazásában jogosultsági időt megalapozó szolgálati időt, vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati időt nem alapoz meg. Ezen rendelkezés szűkítő feltételt tartalmaz a nők öregségi nyugdíjának igénybevételére vonatkozóan, amikor a biztosítási jogviszonyon belül

kizárólag a keresőtevékenységgel (munkavégzéssel) járó vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett időt ismeri el. Ezt az értelmezést a Kúria gyakorlata is igazolja (lásd például: Mfv.III.10.712/2013/5.; Mfv.III.10.705/2016/3.). A Törvényszék arra is kitért, hogy a saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként a Tny. 2011. január 1-jei módosítását megelőzően sem volt figyelembe vehető szolgálati időként.

- [6] A jogerős ítélettel szemben az indítványozó által benyújtott felülvizsgálati kérelem befogadását a Kúria Kfv.VII.45.025/2021/2. számú végzésével megtagadta, mert nem teljesültek a befogadási feltételek. A végzés rámutatott arra, hogy a Kúria a Kfv.VII.37.984/2020/5. számú ítéletében már megerősítette azt a jogértelmezést, amelyet a Budapest Környéki Törvényszék követett az indítványozó ügyében.
- [7] 2. A Kúria végzését követően az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján. Indítványában előadta, hogy a Tny. 18. § (2b) bekezdése, valamint – az indítványban idézett normaszöveg beazonosítása alapján – a Tny. 2011. január 1. és 2016. december 31. között hatályban volt 22/A. § (2) bekezdés második mondata az alábbiak miatt ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [8] 2.1. A támadott normák az indítványban írtak szerint azért ütköznek a megkülönböztetés tilalmába [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés], mert a rehabilitációs járadék melletti munkavégzés időtartamát nem ismerik el olyan keresőtevékenységgel járó biztosítási jogviszonyban töltött idővel szerzett szolgálati időnek, amely alapul szolgál a nők kedvezményes öregségi nyugdíjához is. „Álláspontom szerint a kialakult döntés joghézagon alapul [...]. Ezzel azok a nők, akik ténylegesen 40 év szolgálati év teljesítése mellett hozzám hasonló módon küzdöttek meg egészségügyi problémáikkal, kiesnek a korábbi nyugdíjba vonulás lehetőségétől, mely önmagában sérti az Alaptörvényben deklarált egyenlőség elvét.”
- [9] A sérelem az indítványozó szerint nem csak azért állt elő, mert a Tny. 2011. január 1. és 2016. december 31. között hatályban volt 22/A. § (2) bekezdés második mondata kifejezetten úgy rendelkezett, hogy „saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe”, hanem azért is, mert a Tny. 18. § (2b) bekezdését a jogalkotó túl szűken töltötte meg tartalommal akkor, amikor meghatározta, hogy mi minősül a keresőtevékenységgel járó biztosítási vagy azzal egy tekintet alá eső jogviszonnyal szerzett szolgálati időnek a „Nők 40” kedvezmény esetében. A Tnyvhr. 12. §-a, amely a Tny. 18. § (2b) bekezdésére hivatkozva meghatározza az előbbi szolgálati idő fogalmát, hiányos. A felsorolásban nem jelenik meg az indítványozóra vonatkozó eset. Tehát a hiányos felsorolásból fakad a diszkrimináció, amely a Tny. 18. § (2b) bekezdésére vezethető vissza.
- [10] 2.2. Az indítványozó azt is előadta, hogy a Budapest Környéki Törvényszék ítélete jogszabályellenes és ezzel indokolatlan joghátrányt teremtett számára, ami hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Az ítélet ugyanis „tévesen és alaptörvény-ellenesen” hivatkozik arra, hogy a vitatott időszakban folytatott keresőtevékenység nem alapozhatja meg a szolgálati idő szerzését. Az indítványozó szerint csak a szolgálati idő számításánál nem vehető figyelembe az az időtartam, amíg rehabilitációs járadékban részesülőként a közsférában foglalkoztatták.
- [11] Végül az indítványozó előadta azt is, hogy a többszöri törvénymódosítások eredményeképpen ma már a vitatott időszakot is figyelembe kellene venni a „Nők 40” kedvezmény jogosultsági idejének megállapítása során.
- [12] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [13] 3.1. Az indítványozó a Kúria végzésének közléséhez képest (2021. október 25.) az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül nyújtotta be indítványát 2021. december 21-én. A kérelmező magánszemély alkotmányjogi panasz benyújtására – a végzés indokolásának 3.3. pontjában (Indokolás [19]) írtak fenntartásával, amelyek szerint a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére senki sem jogosult – indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és érintettsége fennáll, mivel a támadott végzéssel befejezett bírósági eljárásban felperes volt. Jogorvoslati jogát kimerítette, amikor keresetet nyújtott be a másodfokú hatósági határozatot vitatva. A támadott döntéssel (a Fővárosi Törvényszék ítéletével) szemben további rendes jogorvoslati lehetőség nem állt a rendelkezésére. Az indítványozó a rendkívüli jogorvoslati lehetőséget is kimerítette, jóllehet a felülvizsgálat nem előfeltétele az alkotmányjogi panasz benyújtásának. Az indítvány felhívja az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó

egyik rendelkezést [Abtv. 26. § (1) bekezdés], kifejezett kérelmet tartalmaz a jogkövetkezmények megállapítására, valamint beazonosíthatóan megjelöli a támadott jogszabályi rendelkezéseket és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését, továbbá alkotmányjogilag értékelhető módon előadja a diszkriminációs sérelem lényegét. Tehát az indítvány a Tny. két szabályát támadó részében eleget tett az Abtv. 52. § (1b) bekezdésben foglalt követelményeknek.

- [14] Annak ellenére, hogy az indítvány olyan indokolási részeket is tartalmaz, amelyek arról szólnak, hogy a Budapest Környéki Törvényszék ítélete diszkriminatív, az indítványozó nem jelölte meg az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontját, illetve az Abtv. 27. §-át, amely megalapozná az Alkotmánybíróság hatáskörét a bírói döntések felülvizsgálatára, továbbá kifejezetten nem kérte az ügyében hozott bírói döntés(ek) megsemmisítését. Ezek miatt az indítvány a bírói döntéseket támadó részében nem felelt meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) és *f*) pontjának, és ezért érdemben nem volt elbírálható.
- [15] 3.2. Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint, ha „alkotmányjogi panasz [...] alapján az alkalmazott [...] jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon [...] jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak [...].”
- [16] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a 12/2018. (VII. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) a megkülönböztetés tilalma szempontjából már felülvizsgálta a Tny. azon rendelkezését, miszerint „[a] saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe.” Az Abh. a már korábban kikristályosodott, és a diszkrimináció mindkét típusára [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés] szükségképpen egyformán vonatkozó csoportképzési szabályok alapján az indítvány elutasításáról rendelkezett (a homogén csoport hiányát lásd: Abh., Indokolás [48]–[51]). Az Alkotmánybíróság azonban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását is megállapította az Abh.-ban a bírák és az ügyészek bizonyos ismérvekkel rendelkező csoportja tekintetében (a mulasztás levezetését lásd: Abh., Indokolás [80]–[101]). A mulasztásnak a törvényalkotó eleget tett (lásd: Tny. 102/C. §). Az indítványozó nem tartozik abba a személyi körbe, amelyre a mulasztás vonatkozott, ugyanis nem nyugalmazott bíró vagy ügyész. Ezért az Abh. elutasításról szóló része irányadó rá.
- [17] Ugyanakkor az Abh.-ban felülvizsgált hatályossági időállapotban (2017. január 1. és 2020. június 30. között) az indítványozó által sérelmezett normatartalom a Tny. 22/A. § (1) bekezdés első mondatában volt található. Az indítványozó által támadott hatályossági időállapotban ugyanezzel a szöveggel a sérelmezett szabály a Tny. 22/A. § (2) bekezdés második mondatában szerepelt 2011. január 1. és 2016. december 31. között. Ennek tükrében a kérdés az volt a jelen ügyben, hogy az Abtv. 31. § (1) bekezdésének alkalmazásakor a „jogszabályi rendelkezés”-t úgy kell-e érteni, hogy a *res iudicata* – az egyéb feltételek teljesülése esetén – csak akkor állapítható meg, ha egyáltalán nem változott a sérelmezett rendelkezés jogszabályhelye, vagy akkor is, ha ugyanazon jogszabályon belül áthelyezték azt, de a rendelkezés szövege és tartalma változatlan maradt.
- [18] Az Alkotmánybíróság a formai megközelítés helyett a tartalmat követve megállapította, hogy az indítványozó szóban forgó panasza ítélt dologra irányul. Az Alkotmánybíróság számára önmagában az a tény, hogy egy már érdemben elbírált szabályt a jogalkotó a jogszabályon belül áthelyez, nem nyitja meg az ismételt alkotmányossági felülvizsgálat lehetőségét ugyanazon Alaptörvényben biztosított jog, valamint azonos alkotmányjogi összefüggés vonatkozásában. Ehhez az Abtv. 31. § (1) bekezdése értelmében a körülmények alapvető megváltozására van szükség. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította azonban, hogy az Abh.-hoz képest ez nem következett be, mert a Tny. 102/A. § (1) bekezdése értelmében az indítványozó által sérelmezett normatartalmat – hatályon kívül helyezése ellenére – jelenleg is alkalmazni kellene a vitatott időszakban (2010. december 1. és 2013. november 30. között) szerzett nyugdíjárulék-köteles keresetre {a körülmények alapvető megváltozásáról lásd még: 3096/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [14]–[16]}. Következésképpen az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta meg érdemben a Tny. a 2011. január 1. és 2016. december 31. között hatályban volt 22/A. § (2) bekezdés második mondatát.
- [19] 3.3. Az indítványozó a Tny. 18. § (2b) bekezdését is támadta, mert álláspontja szerint ez a törvényi szabály – a Tnyvhr. 12. §-ával együttesen értelmezve és alkalmazva – hézagos, ami miatt diszkrimináció áll fenn az esetben. Panaszának tartalma e tekintetben valójában arra irányult, hogy a rehabilitációs járadékot is tegye a jogalkotó annak a felsorolásnak a részévé, amely az indítványozó érvelése szerint nélküle hiányos volt a vitatott

időszakban. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdésére vonatkozó állandó gyakorlata szerint a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére az Abtv. hatálybalépése óta nincs jogszabályi lehetőség {lásd például: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]; 3212/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [13]–[15]; 3395/2020. (X. 29.) AB végzés, Indokolás [24]; 3169/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [24]}. Figyelemmel arra, hogy ilyen indítvány benyújtására az indítványozó sem kapott törvényi lehetőséget, az Alkotmánybíróság a Tny. 18. § (2b) bekezdését sem vizsgálhatta érdemben az indítvány alapján. Hivatalbóli eljárás lefolytatását az Alkotmánybíróság nem tartotta indokoltnak.

- [20] 4. Mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz nem felel meg a befogadhatóság feltételeinek, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján tanácsban eljárva az Abtv. 31. § (1) bekezdése, 46. § (1)–(2) bekezdése, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *b* és *c*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2022. október 4.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/170/2022.

