

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3052/2025. (II. 14.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Patyi András és dr. Salamon László* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.45.003/2021/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 2011. január 1. – 2016. december 31. között hatályban volt 22/A. § (2) bekezdés második és 2015. január 1. – 2016. december 31. között hatályban volt harmadik mondata, illetve 2017. január 1. – 2020. június 30. között hatályban volt 22/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint a 2020. július 1-jétől hatályos 22. § (3a) bekezdése és 42. § (3) bekezdése, továbbá a 37. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s**I.**

- [1] 1. Az indítványozó személyesen eljárva alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján.
- [2] A nem felhívásra kiegészített alkotmányjogi panasz formálisan annak a megállapítására irányult, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 22/A. § (1)–(3) bekezdése, 22. § (3a) bekezdése, 37. § (1) bekezdése és 42. § (3) bekezdése – különböző hatályossági időállapotokban – ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, Q) cikk (2)–(3) bekezdésével – és utóbbin keresztül az Európa Tanács által 1950. november 4-én elfogadott, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikkével, 14. cikkével, 17. cikkével, Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkével, Tizenkettedik kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkével –, T) cikk (3) bekezdésével, II. cikkével, XIII. cikk (1) bekezdésével, XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) bekezdésével, és ezért ezeket a rendelkezéseket az Alkotmánybíróság semmisítse meg. A sérelmezett szabályok uniós jogba ütközésének megállapítása érdekében az indítványozó kérelmezte, hogy az Alkotmánybíróság kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) előtt. Ezen felül az indítvány annak a megállapítására is irányult, hogy a Kúria Kfv.III.45.003/2021/2. számú végzése ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, O) cikkével, R) cikk (2) bekezdésével, T) cikk (3) bekezdésével, I. cikk (1)–(3) bekezdésével, II. cikkével, XII. cikk (1) bekezdésével, XIII. cikkével, XV. cikk (1)–(2) bekezdésével, XIX. cikk (4) bekezdésével, XXIV. cikkével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, XXX. cikk (1) bekezdésével, 28. cikkével, 40. cikkével, és ezért azt – a Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítéletére, továbbá az indítványozó ügyében született társadalombiztosítási határozatra is kiterjedően – az Alkotmánybíróság semmisítse meg.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege a következők szerint foglalható össze.
- [4] 2.1. Az indítványozó számára 2007. december 31-től szolgálati nyugdíjat állapítottak meg. A 2008. január 3. és 2011. december 31. közötti időszakban (a továbbiakban: vitatott időszak) szolgálati nyugdíjasként kiegészítő te-

vékenységet folytató egyéni vállalkozó volt. Szolgálati nyugdíja a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény (a továbbiakban: Khtv.) 5. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1-jétől szolgálati járandósággént került tovább folyósításra.

- [5] Budapest Főváros Kormányhivatala mint nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv 2019. október 5. napján adategyeztetési eljárást indított a Tny. 96/B. §-a szerint, és BP/L100/13399-11/2020. számú, 2020. november 19-én kelt határozatában azt állapította meg, hogy az indítványozó 1974. szeptember 17. – 2019. december 31. közötti időszakban összesen 33 év 118 nap nyugdíjjogosultság elbíráláshoz figyelembe vehető szolgálati idővel rendelkezett, amelyből 22 év 96 nap korkedvezményre jogosító idő volt. A nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv az indítványozó fentiek szerint végzett egyéni vállalkozói tevékenysége időtartamát szolgálati időnek nem ismerte el a vitatott időszakban. Ezt a Tny. 22/A. § (2) bekezdése második és harmadik mondatára alapította, amelynek normatartalma 2016. december 31-ig volt hatályos ezen a jogszabályhelyen. Az átalakításra tekintettel 2012. január 1-jétől a szolgálati idő és nyugdíjjárulék köteles jövedelem elismerésre került a kiegészítő tevékenység alapján. Határozata indoklásában a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv továbbá azt rögzítette, hogy a törvényi ügymenet határidőt betartotta.
- [6] 2.2. Az indítványozó felperesként keresetet terjesztett elő a Fővárosi Törvényszéknél az előbbi határozattal szemben. Azt kérte, hogy a vitatott időszakban végzett egyéni vállalkozói tevékenységét, amely összesen 1458 nap volt, szolgálati időként ismerjék el, tekintettel arra, hogy a Tny. 22/A. §-a szerinti ún. 0,5%-os éves nyugdíj-emelés nem lett számára megállapítva a határozatban. Így az a helyzet állt elő, hogy felső korlát nélkül fizetett nyugdíjjárulékot a vitatott időszakban, de ezt semmivel sem ellentételezte az állam: a nyugdíját sem emelték, a szolgálati idejét sem növelték. Sérelmezte, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a Tny. 96/B. § (7) bekezdése szerinti 75 napos határidőt túllépte az adategyeztetési eljárásban. A határozatot 410 nap után hozták meg. Kérte, hogy a Fővárosi Törvényszék kezdeményezze az EUB előzetes döntéshozatali eljárását, mert a határozat sérti az Egyezményt, az Európai Unió (a továbbiakban: EU) alapszerződéseit és az EU Alapjogi Chartáját. Kérte továbbá, hogy amennyiben a bíróság nem kezdeményez előzetes döntéshozatali eljárást, akkor forduljon az Alkotmánybírósághoz jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítása, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítása érdekében.
- [7] A Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítéletével a keresetet elutasította. Indoklásában megállapította az ügyben „hivatkozott rendelkezéseket 2016. december 31-ig a Tny. 22/A. § (2) bekezdése, majd 2017. január 1. – 2020. június 30. között a Tny. 22/A. § (1) bekezdése tartalmazta, 2020. július 1-jétől pedig a Tny. 22. § (3a) bekezdése és a 42. § (3) bekezdései szabályozzák” (Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélet, Indokolás [35]). A szolgálati időként való el nem ismerés oka az, hogy a vitatott időszakban az indítványozó szolgálati nyugdíjasként saját jogú nyugellátásban részesülő személynek minősült, aminek jogkövetkezménye, hogy nem volt lehetőség biztosítottnak tekinteni, ami miatt további szolgálati időt és nyugdíj-megállapítási alapot sem szerezhetett. A Fővárosi Törvényszék mindezekre figyelemmel megállapította, hogy az indítványozó vonatkozásában „2007. december 31. – 2011. december 31. közötti időszakra a Tny. 37. § (1), illetve a Tny. 22/A. § (1) bekezdése [2020. július 1-jétől 22. § (3a) bekezdése és 42. § (3) bekezdése] alapján szolgálati idő nem ismerhető el, és a nyugdíj alapjául szolgáló havi átlagkereset számításánál figyelembe vehető jövedelem a megjelölt időszakban nem keletkezett” (Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélet, Indokolás [39]).
- [8] A bíróság megjegyezte, hogy az ún. 0,5%-os nyugdíjnövelés megállapítása 2017. január 1-jétől kizárólag a Magyar Államkincstár hatáskörébe tartozik, ezért (hatáskör híján) Budapest Főváros Kormányhivatala e körben döntést nem hozhatott. A bíróság megállapította, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv határozata meghozatala során a hatályos anyagi jogi jogszabályok alapján járt el; az indítványozó eljárási szabálysértésre való hivatkozása azért alaptalan, „hiszen bár a határozat valóban a törvényi határidőn túl született, az azonban a döntés érdemére nem hatott ki” (Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélet, Indokolás [41]). Az Alkotmánybírósághoz fordulás szükségtelen, hiszen az Alkotmánybíróság döntései – különösen a 12/2018. (VII.18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) összefoglalt gyakorlat – alapján egyértelmű, hogy a Tny. alkalmazott szabályai nem ellentétesek az Alaptörvénnyel; az EUB-hoz fordulás pedig indokolatlan, mert az Alaptörvény tartalmazza azokat a szabályokat, amelyeket az indítványozó az elsődleges uniós jog részeként jelölt meg, és ezen utóbbi szabályok közvetlen hatálya az adategyeztetési eljárásban nem merült fel (lásd: Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélet, Indokolás [42]–[51]).
- [9] 2.3. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, amelyben a Fővárosi Törvényszék fenti ítélete nyugdíjbiztosítási határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és a hatóság perköltségben marasztalását kérte. Indítványozta továbbá, hogy a Kúria kezdeményezze az EUB előzetes döntéshozatali eljárását, vagy ha ennek a Kúria nem adna helyt, forduljon az Alkotmánybírósághoz.

- [10] A Kúria a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadta Kfv.III.45.003/2021/2. számú végzésével, amiben a következőket rögzítette. A társadalombiztosítási határozat „jogszerűségére közvetlenül nincs hatással a felperes által »az ügy érdemére kiható jogszabálysértés« körében hivatkozott azon körülmény, hogy annak meghozatalára a jogszabályban meghatározott határidőn túl került sor. Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a bíróság eljárása során az ügy érdemére kiható olyan jogszabálysértés, amely a felperes alapvető eljárási jogának a sérelmét valószínűsíti vagy olyan egyéb, az ügy érdemére kiható eljárási szabályszegés nem történt, amely a felülvizsgálati kérelem befogadást indokolja” (Kúria Kfv.III.45.003/2021/2. végzés, Indokolás [13]). Az EUB és az Alkotmánybíróság megkeresését a Kúria egyaránt indokolatlannak tartotta, figyelemmel az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatára, és arra, hogy a Tny. a 0,5%-os nyugdíjemeléssel kompenzálja azt, hogy a nyugdíjjárulék fizetése nem eredményez szolgálati időt, illetve nyugdíj-megállapítási alapot. Az EUB-hoz fordulás elutasításával összefüggésben a Kúria különösen arra mutatott rá, hogy az indítványozó ügyében alkalmazott jogszabályi rendelkezések helyes értelmezésével kapcsolatban kétség nem merült fel; az, amit az indítványozó állít az alkalmazott joggal nincs összhangban (lásd: Kúria Kfv.III.45.003/2021/2. számú végzés, Indokolás [15]–[18]).
- [11] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a következőket adta elő.
- [12] 3.1. Az indítványozó álláspontja szerint a Tny. ügyében alkalmazott 22/A. § (1)–(3) bekezdése, illetve 37. § (1) bekezdése, valamint a Tny. 2020. június 30-ig hatályos 22/A. § (1) bekezdése, továbbá a Tny. alkotmányjogi panaszindítvány benyújtásakor hatályos 22. § (3a) bekezdése és 42. § (3) bekezdése az alábbiak miatt ellentétes az Alaptörvénnyel.
- [13] A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét abban jelölte meg az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a járulékkal fedezett időszakra feltétlenül szolgáltatni kell a nyugdíjat, különben szerzett jogtól fosztják meg a jogosultat. Az indítványozó ügyében pedig pontosan ezt okozta a szabályozás. A vitatott időszakban az indítványozó fizetett járulékot, erre tekintettel mégsem kapott nyugdíjat. A tulajdonhoz való jogot az Egyezmény is biztosítja (Egyezmény Első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikke). Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) kapcsolódó gyakorlatával az indítványozó azt támasztotta alá, hogy az Egyezmény megsértésével megvalósult az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdésének sérelme is. Utóbbi bekezdések sérelmére vezet az is, hogy az ügyében eljáró bíróságok az EU alapszerződéseivel – különösen az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikk (3) bekezdésével és 267. cikkével – ellentétes módon nem fordultak az EUB-hoz. A szabályozás egyidejűleg ellentétes az EU alapszerződesei és Alapjogi Chartája, továbbá az Egyezmény számos cikkével, amelyeket az indítványozó panaszbeadványa 71–75. oldalán felsorolt. Az, hogy a járulékfizetésért semmit sem kapott az indítványozó, ellentétes az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésével és 40. cikkével is. A szabályozás diszkriminatív is, azaz sérti az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdését, továbbá összeegyeztethetetlen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése részét képező jogbiztonsággal, bizalomvédelemmel és visszamenőleges hatály tilalmával. Utóbbi különösen azért állt elő, mert az indítványozó szolgálati nyugdíját járandósággá alakították a Khtv. alapján. Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésében foglalt tilalmat sem tartotta be a jogalkotó, hiszen az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt alkotott. Ítélt dolog (*res iudicata*) az indítványozó szerint nem állhat fenn, mert az Alkotmánybíróság irányadó döntései – így különösen az Abh1. – óta a körülmények alapvetően megváltoztak, elsősorban azért, mert a csoportképzésre kiható jogszabályi változások léptek hatályba.
- [14] 3.2. Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria Kfv.III.45.003/2021/2. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességét a következők okozzák.
- [15] Mindkét bírói döntés olyan hatósági értelmezést tartott hatályban, amely az indítványozó szerint egyértelműen sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] azáltal, hogy a törvényi határidő sokszorosát (75 nap helyett 410 nap) követően hozott a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv az ügyében döntést, és ennek okát semmivel sem indokolta, még a bírósági tárgyaláson se tudott magyarázatot adni az eljárás elhúzódására. A Fővárosi Törvényszék azzal, hogy a nyilvánvaló törvénysértést nem mondta ki, túlterjeszkedett a jogalkotó akaratán, kvázi jogalkotóként járt el, és ezért megsértette az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]. A Kúria is ebbe a hibába esett, hiszen ahelyett, hogy érdemi vizsgálat eredményeképpen megállapította volna az eljárás törvényellenességét, nem fogadta be a felülvizsgálati kérelmet. Ehelyett végzésében megismételte a törvényszéki álláspontot.
- [16] Az EUB-hoz fordulás magyarázatának mellőzése az indokolt bírói döntéshez való jogot sérti mind a törvényszéki ítélet, mind a kúriai végzés vonatkozásában, és felveti a törvényes bíróhoz való jog sérelmét, amely szintén a XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képezi. Ezzel összefüggésben az indítványozó utalt az EUB 1982. október 6-i SRL CILFIT ítéletére [C-283/81, EU:C:1982:267 (a továbbiakban: CILFIT-ügy)].

- [17] Az Abh1. követésével hozott bírói döntések ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, mert az Alkotmánybíróság határozatában téves értelmezést adott az előbbi bekezdés és a Tny. 22/A. §-a érdemi összefüggéséről, illetve a diszkriminációs tesztet (elsősorban a csoportképzést) sem jól folytatta le, ami miatt az Alaptörvény II. cikke és XV. cikk (1)–(2) bekezdése sérelme is megvalósult. Vagy úgy kellett volna értelmezni a Tny.-t, hogy az indítványozó nyugdíját évente emelni kell 0,5%-al, vagy úgy, hogy a vitatott időszak beszámít a szolgálati időbe.
- [18] A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] azáltal sérült, hogy az ügyben eljáró bíróságok nem igazodtak az öregségi nyugdíj tulajdonvédelmi szabályaihoz, amelyek különösen az Egyezményből és az Alaptörvényből fakadnak.
- [19] A törvényi határidő elmulasztása sérti a jogorvoslathoz való jogot is, mert az hozzátartozik a tisztességes eljáráshoz való tartalmához, jóllehet az Alaptörvény önállóan nevesíti [XXVIII. cikk (7) bekezdés].
- [20] A Kúria sérelmezett végzésével összefüggésben az indítványozó azt is előadta, hogy tekintettel arra, hogy „a rendőri állományban eltöltött 27 évnyi szolgálat alatt, továbbá az egyéni vállalkozásom valamint a jelenlegi munkaviszonyom időtartama alatt a járulékok folyamatos fizetésével, joggal számíthattam a társadalombiztosítási nyugellátás törvény szerint nekem járó összegére, így álláspontom szerint a hivatkozott jogszabályok sértik különösen a jogbiztonság, az előreláthatóság, kiszámíthatóság követelményét, és nem felelnek meg a szerzett jogok alaptörvényi védelmének.” Az indítványozó szerint szolgálati nyugdíja megállapításakor hatályban levő jogszabályon alapuló szerzett jogot, tulajdont vontak elő tőle el utólag, ami sérti a visszaható hatály tilalmát.
- [21] 3.3. Alkotmányjogi panaszának kiegészítésében az indítványozó azt írta, hogy a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltésekor „a jelenleg hatályos jogszabályok alapján a társadalombiztosítási jogviszony alapján történő nyugdíj megállapítását fogom kérni”. Az indítványozó a jövőbeli kérelme elbírálása során irányadó jogszabályi rendelkezések nemzetközi szerződésbe és Alaptörvénybe ütközése mellett szóló érveket fejtett ki indítványa kiegészítésében. Ezek álláspontja szerint szintén azt támasztják alá, hogy a támadott törvényi szabályok és bírósági döntések sértik a nemzetközi szerződéseket és az Alaptörvényt. Ez alapvetően azért van így, mert a Magyar Államkincstár 2022 tavaszáig nem növelte az indítványozó nyugdíját 0,5%-al.

II.

- [22] 1. Az Alaptörvény érdemi vizsgálattal érintett rendelkezései:

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

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

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

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [23] 2. A Tny. Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti indítvánnyal tartalmilag támadott rendelkezései:

A Tny. 2011. január 1. és 2016. december 31. között hatályban volt 22/A. § (2) bekezdés második mondata: „A saját jogú nyugellátás mellett folytatott kereső tevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe.”

A Tny. 2015. január 1. és 2016. december 31. között hatályban volt 22/A. § (2) bekezdés harmadik mondata: „A sajátjogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel szerzett, nyugdíjjárulék alapot képező kereset, jövedelem összege az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset kiszámítása során nem vehető figyelembe.”

A Tny. 2017. január 1. és 2020. június 30. között hatályban volt 22/A. § (1) bekezdése: „A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe. A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel szerzett, nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem összege az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset kiszámítása során nem vehető figyelembe.”

A Tny. 2020. július 1-jétől hatályos 22. § (3a) bekezdése: „A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel szerzett kereset, jövedelem összege az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset kiszámítása során nem vehető figyelembe.”

A Tny. 37. § (1) bekezdése: „A biztosítottak minősülő személy biztosítással járó jogviszonyának 1997. december 31. napját követő időtartama szolgálati időnek számít, ha erre az időszakra az előírt nyugdíjjárulékot a biztosítottól levonták, illetve a 38. § (2) bekezdésének a)–c) pontjában említett személyek esetében megfizették.”

A Tny. 2020. július 1-jétől hatályos 42. § (3) bekezdése: „A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe.”

[24] 3. A Tny. Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti indítvánnyal érintett rendelkezései:

„96/B. § (1) A nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a biztosított, volt biztosított biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyaira és kereseteire, jövedelmeire vonatkozó, nyilvántartásba bejelentett adatokat az öregségi nyugdíjasknak nem minősülő biztosítottal, volt biztosítottal hatósági eljárás keretében egyezteti.

[...]

(7) Az egyeztetési eljárás ügyintézési határideje hetvenöt nap.”

III.

[25] 1. Az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja a befogadás Abtv.-ben előírt feltételeit, különösen az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, 27. §-ában, 52. § (1b) bekezdésében és az Abtv. 29. §-ában lefektetett követelmények teljesülését. A befogadással szemben támasztott feltételek megvizsgálása alapján a jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.

[26] 1.1. Az Alkotmánybíróság először az alábbi feltételeket vizsgálta.

[27] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik a jogszabályokkal és a bírói döntésekkel szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok elbírálására. Az indítvány pontosan meg is jelölte ezeket a hatásköri rendelkezéseket. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pontjában foglalt követelménynek az indítvány tehát megfelel.

[28] A támadott kúriai végzést 2021. november 11-én kézbesítették, az indítványozó az alkotmányjogi panaszt 2021. december 30-án, határidőben dobta be a bírósági gyűjtőládába. Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek az indítvány tehát megfelel.

[29] Az indítványozó természetes személy az alapul szolgáló bírósági eljárásban felperesként járt el. Az alkotmányjogi panasz benyújtására tehát indítványozói jogosultsággal rendelkezik, és mivel a támadott kúriai végzés tárgya az indítványozóra vonatkozó társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata, érintettnek is minősül [vesd össze: Abtv. 26. § (1) bekezdés, 27. § (2) bekezdés].

[30] Az indítványozó rendes jogorvoslati jogát kimerítette, amikor a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv határozatával szemben keresetet nyújtott be a Fővárosi Törvényszékhez, amelynek ítéletével szemben fellebbezésre nincs törvényi lehetőség. A rendkívüli jogorvoslat kimerítése nem kötelező az alkotmányjogi panasz benyújtásához, jöllehet az indítványozó élt a felülvizsgálati kérelem lehetőségével is. Ezek alapján megállapítható, hogy az indítványozó a rendelkezésére állt jogorvoslatokat kimerítette.

- [31] Az Alkotmánybíróság gyakorlata állandó a Kúria felülvizsgálatot megtagadó végzésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszok kapcsán. Ez a végzés a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek minősül, és alkotmányjogi panasszal támadható (lásd például: 3355/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [6]; 3504/2021. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [21]). Mivel az indítványozó ügyében a Kúria mérlegelési jogkörében döntött a befogadás visszautasításáról, az alapügyben hozott törvényszéki ítélet is felülvizsgálható [vesd össze: Ügyrend 32. § (5) bekezdés].
- [32] 2. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése értelmében az egyedi ügyben alkalmazott szabály támadható alkotmányjogi panasszal. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában tartalmilag értékelve két normatartalmat sérelmezett.
- [33] 2.1. Az első norma az, amelyik a saját jogú nyugdíjban részesülés időszakában kizárja a szolgálati idő és a nyugdíjjárulék-alap figyelembevételét, helyettük az éves nyugdíjemelésről rendelkezik. Ezt az indítványozó több hatályossági időállapotban támadta. Azt a felsorolást követte ezek megjelölésekor, amelyet a Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélete indokolásának [35] és [39] bekezdése tartalmaz (lásd idézve: jelen határozat indokolásának I/2.2. pontja, Indokolás [7]). Ez a Tny. azon jogszabályhelyeit veszi számba – ide nem értve a Tny 37. § (1) bekezdését –, amelyek tartalmilag az alább idézett két mondatot foglalták magukban különböző hatályossági időállapotokban. „A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe. A sajátjogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel szerzett, nyugdíjjárulék alapot képező kereset, jövedelem összege az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset kiszámítása során nem vehető figyelembe.”
- [34] Megállapítható, hogy az indítványozó által vitatott első normatartalmat azok a jogszabályhelyek foglalták magukban, amelyeket a jelen határozat indokolásának II/2. pontja (Indokolás [23]) rögzít, és hogy ezeket az indítványozó ügyében alkalmazták. Következésképpen ezek támadhatók az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal.
- [35] Az Abtv. 41. § (3) bekezdése azt biztosítja, hogy az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét is megállapíthassa, ha az a konkrét esetben még alkalmazandó. Az Alkotmánybíróság ezek tükrében megállapította, hogy annak ellenére vizsgálhatja a támadott rendelkezéseket, hogy azokat részben már hatályon kívül helyezték.
- [36] 2.2. A második norma az, amelyik meghatározza, hogy ki minősül biztosítottnak. A Tny. 37. § (1) bekezdéséből az következik, hogy a biztosítási jogviszonyban töltött időszak szolgálati időnek számít, de mivel az indítványozó nem volt biztosított, nem szerzett szolgálati időt. A Fővárosi Törvényszék ítélete jogalapjaként ezt a jogszabályhelyet is megjelölte (lásd: Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélet, Indokolás [39]).
- [37] Ennek megfelelően megállapítható, hogy a Tny 37. § (1) bekezdését az indítványozó ügyében alkalmazták, így az támadható az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasszal.
- [38] 3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a panaszos Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont és 27. § (1) bekezdés a) pont].
- [39] Az indítványozó részben nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott. „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatály tilalma és a felkészülési idő hiánya esetén (lásd pl.: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]) – lehet alapítani” (lásd legutóbb: 4/2018. (IV. 27.) AB határozat, Indokolás [33]). Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése sérelmére részben a jogállamiság, a szerzett jogok védelme és a bizalomvédelem elvével összefüggésben hivatkozott. Ezek tekintetében nincs helye a panasz érdemi vizsgálatának, mert kívül esnek az előbb meghatározott körön. Az indítványozó ugyanakkor a visszaható hatály tilalmával kapcsolatban is felhívta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, ami vizsgálható alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban, amennyiben a befogadás többi feltétele teljesül.
- [40] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyancsak nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdése (lásd például: 3142/2020. (V. 15.) AB végzés, Indokolás [16]; 3104/2021. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [27]), ezért ezzel kapcsolatban sem volt lehetőség az érdemi döntéshozatalra. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdése közvetett sérelmére hivatkozva jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata nem kezdeményezhető. A nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata csak azok által kezdeményezhető, akik erre kifejezetten fel vannak jogosítva (lásd: Abtv. 32. § (2) bekezdés; lásd különösen: 3093/2012. (VII. 26.) AB vég-

zés, Indokolás [6]; 3211/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [26]]. Az indítványozó nem tartozik közéjük, ezért a kezdeményezés nem jogosulttól származik. Az alkotmányjogi panaszban előadottak nem szolgáltatnak alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból folytasson ezirányú vizsgálatot.

- [41] Nem jelent továbbá Alaptörvényben biztosított jogot az indítványozó számára az Alaptörvény O) cikke, T) cikk (3) bekezdése, R) cikk (2) bekezdése, I. cikk (1)–(3) bekezdése, 28. cikke és 40. cikke [lásd például: 3386/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [14]; 3178/2015. (IX. 23.) AB végzés, Indokolás [20]; 3222/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [15]; 3335/2022. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [8]]. Ezért ezek érdemi vizsgálatát sem lehetett elvégezni.
- [42] 4. Emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásának akadályát képez {például: 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3229/2017. (X. 3.) AB végzés, Indokolás [10]}. Visszaútasításra ad okot továbbá az is, ha az indítványozó érvelése nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást. Az alkotmányossági összefüggéseket tehát be kell mutatnia az indítványozónak [lásd például: 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3231/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [13]; 3327/2019. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [14]; 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]; 3077/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [17]; 3372/2022. (VII. 25.) AB végzés, Indokolás [18]].
- [43] 4.1. A vállalkozáshoz való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] sérelmére nézve az indítványozó indokolást nem adott elő, így nem teljesítette azt a követelményt, miszerint az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét tartalmaznia kell az alkotmányjogi panasznak és azt is indokolnia kell, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pont]. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sérelmét ezért nem volt lehetőség érdemben vizsgálni.
- [44] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány nem felel az előbbi feltételeknek az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése és XXX. cikk (1) bekezdése tekintetében, ezért ezek érdemi vizsgálatára sem volt lehetőség.
- [45] Az indítvánnyal támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában az alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság nem tudott olyan indítványtartalmat azonosítani, amelyben az emberi méltósághoz fűződő elidegeníthetetlen jog összefüggésbe hozható lett volna az előadott sérelemmel, ezért az Alaptörvény II. cikkét sem lehetett érdemben vizsgálni a határozott kérelem hiánya okán.
- [46] Az indítvány-kiegészítésben előadottak az indítványozó majdani kérelmére vonatkoznak, arról szólnak, hogy egy jövőbeni eljárásban alkalmazott szabályok miért ellentétesek az Alaptörvénnyel, illetve hogy ezek az indítványozó álláspontja szerint miként erősítik az eredeti panaszban foglalt érveket. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány-kiegészítésben írtak jelen alkotmányjogi panasz tárgyaként nem szolgálhatnak, mert az alapügy részét nem képezték. Ennek következtében az indítvány-kiegészítés nem teljesítette az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontját.
- [47] Nem teljesítette az alkotmányjogi panasz a határozott kérelem követelményei közül az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontját a visszaható hatály tilalmával kapcsolatban. Ennek a sérelmét az indítványozó azzal összefüggésben adta elő, hogy szolgálati nyugdíját járandósággá alakították a Khtv. alapján. Megállapítható azonban, hogy a jelen alkotmányjogi panasz alapját képező ügy nem az átalakításról szól, hanem az adategyeztetési eljárás törvényszerűségéről. Az indítványozó tehát nem adta elő értékelhető módon azt, hogy az adategyeztetési eljárás miként sérthette a visszaható hatály tilalmát.
- [48] Az indítványozó azt alkotmányjogilag értékelhető módon nem adta elő, hogy a Tny. 37. § (1) bekezdése miért lenne számára sérelmes. Ezért e tekintetben nem teljesült az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt követelmény, ami miatt e szabály érdemi vizsgálatára nem volt lehetőség. Ugyancsak ebben a hiányosságban szenved az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasznak az az eleme, amely az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét állítja. Ezek érdemi vizsgálatának is a gátját képezte az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja.
- [49] 4.2. A kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, illetve XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése vonatkozásában annyiban tesz eleget, amennyiben a bírói döntéseket, és amennyiben azt a normatartamát sérelmezi, amelyet az Alkotmánybíróság a fentiek szerint tartalmilag megállapított (lásd: jelen határozat indokolásának III/2.1. pontja, Indokolás [33] és köv.) és a jelen határozat indokolásának II/2. pontjába (Indokolás [23]) foglalt. Az indítványozó ezekkel a szabályokkal vitatkozik, függetlenül attól, hogy azok hol voltak találhatók különböző időállapotokban.

- [50] 4.3. A fentieket összegezve: a bírósági döntésekkel szemben határozott a kérelem az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, illetve XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése vonatkozásában. A Tny. azon szabályai tekintetében, amelyek a jelen határozat indokolásának II/2. pontjában (Indokolás [23]) találhatók, határozott a kérelem az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (1)–(2) bekezdése vonatkozásában. Ez utóbbi megállapítás alól egy kivétel van. A Tny. 37. § (1) bekezdésével összefüggésben a kérelem nem határozott.
- [51] 5. A határozott kérelemmel támadott normatartalom az indítványban írtak szerint a tulajdonhoz való jogba [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és a megkülönböztetés tilalmába [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés] ütközik. Előbbibe azért, mert szolgálati nyugdíjasként kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozói jogviszony a vitatott időszakban annak ellenére nem minősült szolgálati időnek, hogy a járulékot meg kellett fizetni utána. Utóbbiba azért, mert az indítványozó homogén csoportba tartozik azokkal, akik fizettek nyugdíjjárulékot, ám velük ellentétben nem vették figyelembe a járulékfizetéssel fedezett időszakot a szolgálati idő számításánál.
- [52] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy az Abh1.-ben a tulajdonhoz való jog és a megkülönböztetés tilalma szempontjából már felülvizsgálta a Tny. azon rendelkezését, miszerint „[a] saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenység időtartama szolgálati időként nem vehető figyelembe. A saját jogú nyugellátás mellett folytatott keresőtevékenységgel szerzett, nyugdíjjárulék-alapot képező kereset, jövedelem összege az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset kiszámítása során nem vehető figyelembe.” Az Abh1. a már korábban kikristályosodott értelmezés alapján az indítvány elutasításáról rendelkezett. A tulajdonhoz való jog tekintetében lásd az Abh1. Indokolás [68]–[73] bekezdését, a diszkriminációval összefüggésben lásd az Abh1. Indokolás [74]–[78] bekezdését. Az Alkotmánybíróság azonban a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását is megállapította az Abh1.-ben a bírák és az ügyészek bizonyos ismérvekkel rendelkező csoportja tekintetében (a mulasztás levezetését lásd: Abh1., 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 Abh1. elutasításról szóló része irányadó rá.
- [53] Az Abh1.-ben 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 tartalmilag támadott hatályossági időállapotban ugyanez a norma különböző jogszabályhelyeken volt fellelhető a Tny.-ben (lásd ezeket: jelen határozat indokolásának II/2. pontja, Indokolás [23]). 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 szövegezése és tartalma változatlan maradt.
- [54] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a Tny.-el összefüggésben ez a kérdés egy másik ügyben már felmerült és az Alkotmánybíróság a következő választ adta rá. „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” {3419/2022. (X. 21.) AB végzés, Indokolás [18]}.
- [55] Az Alkotmánybíróság ezt a megközelítést alkalmazta a jelen ügyben is. Mivel az Abh1. meghozatala óta a körülmények alapvetően nem változtak meg, az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatta érdemben a Tny. támadott szabályait az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése és XV. cikk (1)–(2) bekezdése alapján, mert ezek ítélt dolognak minősülnek.
- [56] 6. Az eddigieket összegezve: az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz egyetlen eleme sem volt érdemben elbírálható a fentebb megjelölt okok miatt. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított panaszt a rendelkező rész 2. pontja szerint visszautasította.
- [57] 7. Az eddig vizsgált törvényi feltételeknek a bírói döntésekkel szembeni panasz alábbi öt eleme azonban megfelelt: a tulajdonhoz való jog, a megkülönböztetés tilalma, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmét állító panaszelemek.

- [58] Az Abtv. 29. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Ezekről az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében dönt.
- [59] A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye felmerült ebben az esetben. Kérdéses ugyanis, hogy az indítványozó ügyében a bíróságok által hatályában fenntartott hatósági eljárás megsértette-e az indítványozó észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogát, amely az előbbi alapjog egyik nevesített részjogosítványa. Az indítványozó vonatkozó panaszeleme szerint ellentétes az Alaptörvény előbbi rendelkezésével az a törvényértelmezés, amely értelmében elutasították a kereset azon pontját is, amelyik a hatósági eljárás jogellenességét abban jelölte meg, hogy a Tny. szerinti adategyeztetési eljárást a törvényi 75 napos határidő helyett 410 nap alatt intézte el a hatóság.
- [60] Annak ellenére, hogy a hatósági eljárás elhúzódása a hatósági és a bírósági ügy érdemét nem feltétlenül befolyásolta, csak érdemi vizsgálat alapján válaszolható meg az a kérdés, hogy az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog miként vonatkozik a szóban forgó nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárásra. Különösen vizsgálandó továbbá az, hogy e részjogosítvány esetleges sérelme esetén az Alkotmánybíróság milyen jogvédelmet (vagy elégtételt) tud nyújtani az indítványozó számára.
- [61] 8. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság 3. öttagú tanácsa az alkotmányjogi panaszt tanácsulésén befogadta és azt az indokolás IV. pontjában (Indokolás [66] és köv.) írtak szerint bírálta el érdemben.
- [62] 9. A panasz befogadását követően az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján megkereste az indítványozó alapügyében eljáró Budapest Főváros Kormányhivatalát. A főispán nyilatkozatának lényege, amelyet az Alkotmánybíróság az érdemi elbírálás során figyelembe vett, a következőképpen foglalható össze.
- [63] Az adategyeztetési eljárás elhúzódásához az vezetett, hogy a kormányhivatal megpróbálta rekonstruálni a nyilvántartásából lényegében teljesen hiányzó életpályát. Erre azért volt szükség, mert az indítványozó szolgálati járandóságát az általános nyugdíj megállapítási eljárás alól kivett eljárásban, az általános hatáskörű nyugdíjbiztosítási igazgatási szervtől elkülönült szerv állapította meg. Az ellátás alapját egész más adatok képezték, mint a társadalombiztosítási szabályok szerinti ellátásokét. A kivett nyilvántartások vezetése sem az általános nyugdíj megállapítási szempontok szerint történt. A társadalombiztosítási nyilvántartások adatanyaga azon ügyfélkör viszonylatában, amelybe az indítványozó tartozik, meglehetősen hiányos, mivel ezen ügyfélkör foglalkoztatóit nem terhelte adatszolgáltatási kötelezettség a társadalombiztosítási nyilvántartások felé.
- [64] A kormányhivatal a tényállás teljes körű tisztázását az indítványozó szempontjából fontosabb érdeknek minősítette, mint az ügyintézési határidő betartását esetleges hiányos tartalmú döntés kiadásával. Mivel az indítványozó a korábbi státuszához képest nem került hátrányosabb helyzetbe, de a kedvezőbb helyzetbe való kerülése sem szenvedett késedelmet, így nyugdíjbiztosítási szempontból a kormányhivatal álláspontja szerint nem okoztak joghátrányt. Az indítványozó 2029-ben éri el a reá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt, amelynek betöltése napjától lesz abban a helyzetben, hogy kérje nyugdíja összegének ismételt megállapítását. Az indítványozónak tehát joghátrányt nem okozott az eljárás elhúzódása.
- [65] A nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv BP/L100/13399-11/2020. számú határozatából az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 51. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti intézkedés kimaradt, de azt ebből az okból módosítani vagy kiegészíteni már nem lehet, mivel a határozat közlésétől számított több, mint egy év telt el és a határozatot a Fővárosi Törvényszék is elbírálta. Ezzel kapcsolatban a főispán véleményében hangsúlyozta, hogy ez az intézkedés nem fogható fel az ügyfélnek járó kompenzációként, célja a határidőt mulasztó közigazgatási szerv szankcionálása.

IV.

- [66] Az indítvány nem megalapozott.
- [67] 1. Az Alkotmánybíróság először összefoglalta a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal kapcsolatban folytatott gyakorlatát és levonta az abból adódó következtetéseket (IV/1. pont, Indokolás [68] és köv.), a szükséges mértékben áttekintette az adategyeztetési eljárás szabályozását (IV/2. pont, Indokolás [76] és köv.), majd ezeket követően felülvizsgálta a sérelmezett döntéseket az előbbi részjogosítvánnyal összefüggésben (IV/3. pont, Indokolás [83] és köv.). Végül az Alkotmánybíróság elbírálta a bírói döntésekkel szemben a tulajdonhoz való joggal, a megkülönböztetés tilalmával, a tisztességes

bíróági eljáráshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban előterjesztett panaszelemeket (IV/4. pont, Indokolás [101] és köv.).

- [68] 1.1. Az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljárással kapcsolatos joggal, illetve annak a részjogosítványát képező észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal kapcsolatban a következő gyakorlatot folytatja.
- [69] „A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] nem azonosítható a tisztességes bíróági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]. Jogállami keretek között a »tisztességes« (*fair*, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembe vétele mellett, de a hatósági eljárásban is megfelelő módon és tartalommal meg kell jelennie a *fair* eljárás alkotmányjogi követelményeinek, amelyeket az alapjogi jogalanyisággal rendelkező ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni. E jogok érvényesíthetősége a hatóság működésének korlátja, jogszerű eljárásának pedig alaptörvényi mércéje. Ezen jogállami követelménynek a megnyilvánulása az, hogy az Alaptörvény XXIV. cikke önállóan, az ügyintézés alapjogként ismeri el a *fair* hatósági eljáráshoz való jogot” {8/2020. (V. 13.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [23]}.
- [70] „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése az összes hatósági eljárásra vonatkozik. Jogosultja az ügyfél, kötelezettje a hatóság. Mérceként szolgál a szakjogi szabályok szerint folyó hatósági eljárások számára. Egyfelől megtestesíti a hatósági eljárás alapjogilag egységként értékelt és védett minőségét. Másfelől részjogosítványokból épül föl. A részjogosítványok katalógusában vannak olyanok, amelyeket az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése maga nevesít, mint ahogyan találhatók benne olyanok is, amelyeket az Alkotmánybíróság vezetett le” {25/2020. (XII. 2.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [32]}.
- [71] „Az alapjogi jogvédelem kiterjed a hatóságok részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli ügyintézésére, a hatósági aktusok törvényben meghatározott indokolására [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár törvényben meghatározottak szerinti megtérítésére [Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés]. Ezeken túl a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmaként az Alkotmánybíróság számos olyan részjogosítványra mutatott rá gyakorlatában, amelyek az ügyfelet helyezik középpontba, és amelyek érvényesítése a vizsgálati típusú hatósági eljárás alaki és anyagi hatékonyságát (gyorsaságát, szakszerűségét, törvényességét), összességében jognak alárendeltségét hivatottak szolgálni. Ilyennek minősül például a határozat közlése {6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} és a közlés módja {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109], megerősítette: 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27]}; a fegyveregyenlőség az olyan hatósági eljárásokban, amelyek ellenérdekű ügyfelek részvételével zajlanak {10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63]} és az iratbetekintéshez való jog {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36]}. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította már, hogy »az eljárás megindulásáról való értesítés joga, valamint a bizonyítékok megismerésének joga a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jogon keresztül a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezési tartományához szükségképpen hozzátartozik« {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [33]}” (Abh2., Indokolás [42]; lásd még: Abh3., Indokolás [24]).
- [72] 1.2. Az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog Alaptörvényben nevesített részjogosítványai közé tartozik. Erről az Alkotmánybíróság elvi élel azt mondta ki, hogy az „nem konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot ír elő a hatósági eljárást befejező döntésekre nézve, de nem is a törvényi határidőket hívja fel, hanem magas absztrakciós szinten teremt jogot mindenkinek arra, hogy ügyeit a hatóságok észszerű határidőn belül intézzék el, fejezzék be. Tartalmát tehát nem az eljárási törvények alakítják, hanem belőle bonthatók ki a tisztességes hatósági eljárással szemben támasztott követelmények” (Abh3., Indokolás [33]).
- [73] Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi határozatában a következőket állapította meg. „Az eljárási határidő túllépésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes, annak elmulasztása nem jár együtt automatikusan a határozathozatali lehetőség elenyészésével, de az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog ezt azonban keretek közé szorítja [...]. Az Alkotmánybíróság az ügyintézési határidő állított túllépésével kapcsolatban utal a korábbi gyakorlatára, mely szerint »az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem teremt konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot a hatósági döntésekre nézve, továbbá a törvényi határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel. Ehelyett az Alaptörvény elvi szinten szól az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogról, amely a *fair* hatósági eljárás egyik Alaptörvényben nevesített részjogosítványát képezi« {17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [45]}” {11/2024. (V. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [24]}.

- [74] A hatósági eljárás számára szabott törvényi határidő túllépését az Alkotmánybíróság több döntésében úgy tette alkotmányossági szempontú vizsgálat tárgyává, hogy elemezte az alapügyben folyamatban volt hatósági eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságait, az elmulasztott határidő jogi természetét és egyéb jellemzőit, valamint a hatósági döntés jogkövetkezményeinek karakterét, amelyek a hivatkozott ügyekben közigazgatási szankciók voltak. Az ezek vizsgálatából származó megállapításokat az egyedi ügy konkrét körülményeire vetítette utolsó lépésként {lásd kifejezetten: Abh3., Indokolás [37]; lásd még: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [75] 1.3. A fentiekből az a következtetés adódik, hogy egy hatóság által folytatott eljárás sem eshet az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog alkalmazási hatályán kívül. Mivel a hatósági eljárásban alkalmazott egyes szabályok a bírósági döntések megtámadásán keresztül válhatnak alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatóvá (lásd például: Abh3., Indokolás [75]), a hatósági eljárás elhúzódása miatti alapjogjogsérelem a bírósági döntéssel szembeni alkotmányjogi panasz elbírálása során vizsgálendő. A törvényi határidő elmulasztása az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése hatálya alatt annak alapján értékelendő, hogy 1) az alapügyben folyt hatósági eljárásnak melyek az Alaptörvényre visszavezethető sajátosságai; 2) mi az elmulasztott határidő jogi természete és fő jellemzője; 3) a késedelmesen meghozott hatósági eljárást befejező döntésnek mik a jogkövetkezményei.
- [76] 2. Az Alkotmánybíróság áttekintette az adategyeztetési eljárás szakjogi szabályait abból a célból, hogy törvényi határidejének elmulasztása értékelhetővé váljon az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal összefüggésben.
- [77] 2.1. Az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 26. §-a vezette be 2013. január 1-jei hatálybalépéssel a nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárást, amelyet a jogalkotó a Tny. 96/B. § – 96/D. §-ában helyezett el. A Mód.tv. előbbi szakaszához kapcsolt indokolás alapján megállapítható, hogy ennek az eljárásnak az a funkciója, hogy előkészítse a később lefolytatandó nyugdíjmegállapítási eljárást. Az előkészítés azt jelenti, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a biztosított (leendő nyugdíjas) közreműködésével tisztázza azokat az adatokat, amelyek a nyugdíjmegállapítás szempontjából relevánsak lehetnek. Az így feltárt, nyilvántartásában nem szereplő adatokat a hatóság rögzíti. Az egyeztetés eredményeképpen gyorsul a későbbi nyugdíjmegállapítási eljárás is. Az adattisztázás célja tehát az, hogy a nyugdíj megállapításakor már olyan, az ügyfél által is megismert és elfogadott adatok álljanak rendelkezésre, amelyek a nyugdíjra való jogosultság, és annak összege megállapításához szükségesek.
- [78] Az adategyeztetési eljárás a kezdetektől fogva hatósági eljárásként vonult be a magyar társadalombiztosítási jogba. A rá vonatkozó szabályozás többszöri módosítása ellenére sem változott az, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv a biztosított (volt biztosított) biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonyaira és kereseteire, jövedelmeire vonatkozó, nyilvántartásba bejelentett adatokat az öregségi nyugdíjnak nem minősülő biztosítottal (volt biztosítottal) hatósági eljárás keretében egyezteti. A hivatalból és kérelemre is indítható hatósági eljárást a nyugdíjmegállapító szervként eljáró fővárosi vagy vármegyei kormányhivatal folytatja le és határozattal zárja le. A határozatban fel kell tüntetni az adاتمódosításokat, illetve a kért adاتمódosítások megtagadásának okát, továbbá a biztosítottnak (volt biztosítottnak) az egyeztetési eljárást követően nyilvántartott valamennyi olyan adatát, amely releváns lesz a nyugdíj megállapítása szempontjából.
- [79] Az adategyeztetési eljárás Mód.tv.-vel megállapított eredeti ügyintézési határideje 60 nap volt, amely további hatvan nappal meghosszabbítható volt. Ebben a határidőbe nem számított bele az az időtartam, amíg a hatóság a biztosított észrevételére várt, de legfeljebb 90 nap, majd 2015. január 1-jétől az az időszak sem, ameddig a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv szak- és pénzügyi ellenőrzést végzett. A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény 49. §-a szüntette meg azt a lehetőséget, hogy a 60 napos határidő meghosszabbítható. E törvény miniszteri indokolása szerint erre azért került sor, mert „a határidő-hosszabbítás a gyakorlatban nem a jogalkotó célja szerinti szerepet tölti be”.
- [80] Az adategyeztetési eljárás átfogó újraszabályozását az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 135. § (18) bekezdésével végezte el a törvényalkotó. Ez az ügyintézési határidőt is alapvetően érintette. Az ügyintézési határidőről rendelkező szabály ekkor került át Tny. 96/B. § (6) bekezdéséből a jelenleg is hatályos jogszabályhelyre, a Tny. 96/B. § (7) bekezdésébe. Ennek a törvénymódosításnak az indokolása azzal magyarázta a változtatást, hogy az új eljárási kódex terminológiájával és szabályozási logikájával az

összhangot meg kell teremteni, az Ákr. szerinti általános ügyintézési határidőt érvényesíteni kell. 2018. január 1-jétől az eljárási határidő 75 nap. A Tny. 96/B. § (7) bekezdés meghosszabbításról és olyan időtartamról, amely az ügyintézési határidőbe nem számít bele, nem rendelkezik.

- [81] Az Ákr. 51. § (1) bekezdés *b)* pontja úgy szól, hogy ha a hatóság az ügyintézési határidőt túllépi, az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetéséről is.
- [82] 2.2. A releváns szakjogi szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy a nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárás egy olyan hatóság (kormányhivatal) által folytatandó közigazgatási eljárás, amely funkcionálisan a nyugdíjmegállapítási eljáráshoz kapcsolódik, hiszen azt készíti elő. Tehát eszköz jellege van abban az értelemben, hogy a hatóság az ügyfél közreműködésével adategyeztetés keretében tisztázza a későbbi nyugdíjmegállapítás szempontjából releváns adatokat. Ezek az úgynevezett jogszerzési adatok. Ezt az eljárást a hatóság határozattal zárja le, amely azonban nem jogot (nyugellátást) vagy kötelezettséget állapít meg, hanem ténynek minősülő adatok rögzítéséről rendelkezik, amelyekről a majdani nyugellátás összege függ. Az eljárásra törvényi (Tny.) ügyintézési határidő vonatkozik, amely az indítványozó ügyében és a jelenleg hatályos állapot szerint is 75 nap. Az ügyintézési határidőre egyebekben az Ákr. alkalmazandó.
- [83] 3. Az Alkotmánybíróságnak a fentiek alapján arról kellett döntenie, hogy sértik-e azok a bírósági döntések az indítványozót megillető észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogot, amelyek úgy értelmezték a 75 napos törvényi határidő 335 nappal való túllépését, hogy az nem alapozza meg a határidőt elmulasztó hatóság határozatának a hatályon kívül helyezését. (A vonatkozó bírósági jogértelmezést lásd: Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélet, Indokolás [41]; Kúria Kfv.III.45.003/2021/2. végzés, Indokolás [13]. A hivatkozott bekezdések idézett tartalmát lásd: jelen határozat indokolásának I/2.2. (Indokolás [8]) és I/2.3. pontjai (Indokolás [10]).
- [84] 3.1. Az Alkotmánybíróság először azt a három szempontot vette sorra, amelyek alapján a törvényi határidő túllépése értékelhető az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a hatálya alatt (e szempontok felsorolását lásd: jelen határozat indokolásának IV/1.3. pontja, Indokolás [75]). Mindezeket megelőzően az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy mivel a nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárás egy hatóság (kormányhivatal) által folytatott közigazgatási eljárás, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részét képező észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog vonatkozik rá és ennek a részjogosítványnak az egyedi ügyre vonatkoztatott tartalma a bírói döntésen keresztül kérhető számon a hatóságon.
- [85] 3.1.1. Ellentétben például az adóigazgatási eljárással, amelynek az arányos közteherviselési kötelezettség [Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés] adja az Alaptörvényre visszavezethető markáns sajátosságait, a nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárás alaptörvényi háttérét távoli összefüggések teremtik meg. Az adategyeztetési eljárás az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdésével hozható kapcsolatba. Ennek a bekezdésnek az első mondata szerint „Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.” Az előbb idézett bekezdéshez és az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséhez az Alkotmánybíróság azt az értelmezést társítja állandó gyakorlatában, hogy az ezekben foglalt élethelyzetek azok, „amelyekre szabotlan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből az következik, hogy jól lehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke »Alaptörvényben biztosított jogot« tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad. Habár a törvényi feltételek részletei vagy a nyugdíjra jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság [...] az állami nyugdíjat [...] illetően az Alaptörvényből ered” {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]; 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, Indokolás [23]; 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ezekhez kapcsolható hozzá az adategyeztetési eljárással összefüggésben a Nemzeti hitvallás következő kinyilatkoztatása: „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”
- [86] Az adategyeztetési eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságai még annyira sem körvonalazódnak, mint amennyire az állami nyugdíj anyagi jogáé. Az ugyanakkor megállapítható, hogy az adategyeztetési eljárás szak-

jog szerinti funkciója (lásd: jelen határozat indokolásának IV/2.2. pontja, Indokolás [82]) egybeesik annak az államfelfogásnak a leképeződésével, amelyben az állam (közigazgatás) szolgálatot teljesít, nem pedig méltányosságot gyakorol az állami nyugdíjjal kapcsolatos ügyek intézése során. Mindazonáltal arra is rá kell mutatni, hogy a törvényalkotó az adategyeztetési eljárást nem a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény VI. fejezetébe, hanem a Tny.-be foglalta. Ennek a relevanciája az, hogy a törvényalkotó ezzel azt fejezte ki, hogy az adategyeztetési eljárást nem sorolta a nyugdíjrendszer alapvető szabályai közé, amelyekről az Alaptörvény 40. cikke értelmében sarkalatos törvényt kell alkotnia. Az Alkotmánybíróság ebből – anélkül, hogy a sarkalatosság kérdésében állást foglalna – arra a következtetésre jutott, hogy a nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárás a nyugdíjrendszer kiegészítő szabályai közé tartozik, amelynek alaptörvényi háttérét az képezi, hogy ebben az eljárásban a hatóság támogatja az állami nyugdíjra a jövőben jogosulttá váló személyt abban, hogy minél teljesebb mértékben hozzájusson az őt időskori megélhetésére tekintettel megillető azon ellátáshoz, amelynek elvont jogosultsága az Alaptörvényből ered.

- [87] Ezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátossága asszisztálni az állami nyugdíj jogszerű megállapításához. Ennek lefolytatásával a hatóság előkészíti az állami nyugdíj megszerzésére irányuló későbbi eljárást.
- [88] 3.1.2. A Tny. 96/B. § (7) bekezdése szerinti 75 napos határidő jogi természetével kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy ez ügyintézési, azaz eljárási határidő, ahogyan az már rögzítésre került fentebb (lásd: jelen határozat indokolásának IV/2.2. pontja, Indokolás [82]). Elmulasztása nem jár együtt automatikusan a határozathozatali lehetőség elenyészésével. Az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog azonban ezt is keretek közé szorítja. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az anyagi jogi természetű határidők elmulasztásának más jogkövetkezményei vannak, illetve lehetnek [lásd legutóbb: 9/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [41]–[42]; Abh3., Indokolás [60]; Abh4., Indokolás [32]].
- [89] 3.1.3. Az adategyeztetési eljárást befejező döntés jogkövetkezménye nem jog vagy kötelezettség megállapítása, de nem is közigazgatási szankció alkalmazása. Ez a határozat olyan adatok bejegyzéséről, adott esetben a bejegyzett adatok módosításáról rendelkezik, amelyektől az függ, hogy mekkora lesz a biztosított (volt biztosított) nyugellátása (jogszerzési adatok). Az állami nyugdíj megállapításáról tehát nem ennek a határozatnak a rendelkező része szól. Az azonban megállapítható, hogy az adategyeztetési eljárást lezáró határozat közvetett módon befolyásolja a jogszerzést, azaz a nyugdíj megállapítását, hiszen előkészítő szerepet tölt be. Az adategyeztetési eljárást lezáró hatósági döntés mindaddig ki tudja váltani ezt a közvetett hatást, amíg meghozatala megelőzi a nyugdíj megállapítását.
- [90] 3.2. Ezeket követően az Alkotmánybíróság az egyedi ügy konkrét körülményeire vetítette azokat a megállapításokat, amikre az előző alpontban jutott.
- [91] 3.2.1. Nem kétséges, hogy a Tny. 96/B. § (7) bekezdése szerinti határidőt a hatóság elmulasztotta. A törvény által előírt határidő sokszorosa telt el. 75 nap helyett egy évnél is tovább tartott az ügyintézés. A bíróságok számára rendelkezésre álló értelmezési keret helyes kijelölése érdekében az Alkotmánybíróságnak figyelemmel kellett lennie az Alaptörvény zártságának és ellentmondás-mentességének elvére [lásd például: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [57]]. Ennélfogva az Alkotmánybíróság az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogot sem értelmezheti úgy, hogy azzal kiüresíti a jogállamiságból-jogbiztonságból fakadó elvárásokat. A határidő elmulasztásának Alaptörvényen alapuló minősítése során ezért még akkor sem lehet a törvényben foglalt időtartamot figyelmen kívül hagyni, ha nem a törvényi határidő jelenti az (elsődleges) igazodási pontot a jelen ügyben felmerült alkotmányossági kérdés eldöntésében. Az azonban kijelenthető, hogy az ügyintézési határidő ilyen mértékű túllépése alappal felveti az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog sérelmét.
- [92] 3.2.2. A törvényben rögzített ügyintézési határidő túllépése nem minősül automatikusan az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog megsértésének. Ennek a részjogosítványnak a sérelme akkor állapítható meg, ha az egyedi ügy konkrét körülményeit értékelve a törvényi határidő túllépésével a hatósági eljárás kikerül abból az értelmezési tartományból (időtartamból), amin belül észszerűen elvárható, hogy az indítványozó ügyét elintézzék. Annak eldöntéséhez, hogy az ügyintézés 335 nappal való elhúzódása esetén a törvénysértés már alaptörvény-sértésnek minősül-e a jelen ügyben, az Alkotmánybíróság a következőket mérlegelte.
- [93] Az adategyeztetési eljárás alkotmányos háttérét az adja, hogy ennek az eljárásnak asszisztálnia kell a nyugdíj megállapításához. A jogszerzési adatok tisztázása nélkül nem lehet megállapítani a nyugellátását. Az adat-

egyeztetési eljárás lefolytatásában megnyilvánuló objektív érdek tehát az, hogy ezen adatokról megalapozott döntést hozzon a hatóság, ami szubjektíve az indítványozó érdekét is szolgálja. Ezért az eljárás időtartamát tekintve észszerűen az várható el, hogy a hatóság az adategyeztetési ügyet még azt megelőzően elintézzé, hogy a nyugdíj megállapítási eljárás megindítása időszerűvé válik. Az indítványozó ügyében a hatóság ennek megfelelt, ahogyan arra a főispán rámutatott véleményében (lásd: jelen határozat indokolásának III/9. pontja, Indokolás [62] és köv.). Az adategyeztetési eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátossága tehát nem szenvedett csorbát a törvényi határidő hatósági elmulasztásával.

- [94] Mivel a szóban forgó határidő eljárási természetű, annak elmulasztása nem jár azzal a jogkövetkezménnyel, hogy az ügyet érdemi döntés meghozatala nélkül fejezze be a hatóság. Az tehát önmagában, hogy a hatóság törvényi határidőn túl határozott az indítványozó ügyében, nem áll ellentétben az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal.
- [95] A határidő elmulasztásával a hatóság nem azzal késlekedett, hogy közigazgatási szankciót szabjon ki vagy olyan határozatot hozzon, amely közvetlenül jog gyakorlására jogosítja fel az indítványozót. Olyan határozatot adott ki késedelmesen, amelynek jogkövetkezménye a később lefolytatandó nyugdíj-megállapítási eljárásban nyer nagy jelentőséget. A határidőtúllépés ezt nem hátráltatta. Épp ellenkezőleg: az életpálya teljes körű és a konkrét ügy körülményei miatt az átlagosnál jóval időigényesebb rekonstruálása az adategyeztetési eljárásban a késedelem ellenére végső soron, összességében az indítványozó érdekét szolgálta. Ez alapján az is megállapítható, hogy az adategyeztetési eljárás késedelmé nem befolyásolta a jogszerzési adatok tartalmát, jogkövetkezménye az indítványozó jogaira és kötelezettségeire nézve joghátránnyal nem járt. A törvényalkotó által a nyugdíjrendszer kiegészítő szabályai közé sorolt adategyeztetési eljárás tehát az Alaptörvénnyel összhangban álló funkcióját be tudta tölteni az indítványozó ügyében a késedelem ellenére is.
- [96] Figyelemmel tehát az adategyeztetési eljárás eszközjellegére, a nyugdíj-megállapításban játszott közvetett befolyására, a határidő eljárási karakterére, valamint arra is, hogy az időtartamnak az indítványozóra nézve hátrányos jogkövetkezménye nem lehet, nem volt megállapítható, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből következő észszerű határidőn belüli ügyintézés joga az indítványozó esetében sérült volna.
- [97] 3.2.3. Szükséges utalni arra, hogy az Alkotmánybíróságnak nem áll rendelkezésére olyan jogkövetkezmény, amelynek alkalmazása képes lenne orvosolni vagy enyhíteni önmagában az eljárás elhúzódásának a tényét. Ezzel a problémával az Alkotmánybíróság már büntetőeljárások és polgári eljárások elhúzódása kapcsán is szembesült [lásd például: 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [54]–[58]; 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]]. Az Alkotmánybíróság az alapügyben folyt közigazgatási eljárás esetén is hasonló helyzettel áll szemben. Az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés *b*) pontja és az Abtv. 43. § (1) bekezdése értelmében ugyanis az alaptörvény-ellenes – a XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütköző – bírói döntést meg kell semmisítenie és a megsemmisítés hatályát kiterjesztheti a hatósági döntésre is az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján. A megsemmisítés hatása ellentétes lenne az elérendő céllal: azt eredményezné, hogy a már hosszú ideje nyúló eljárás még tovább folytatódik és húzódik.
- [98] Ebben a helyzetben az Alkotmánybíróság csupán jelezni képes az észszerű határidőn belüli ügyintézés jelentőségét. Ez a konkrét ügyben csak egyfajta morális elégtételt jelenthetne az indítványozó számára.
- [99] Megjegyzendő, hogy az indítványozó sem alkotmányjogi panaszában, illetve annak kiegészítésében sem kapcsolta össze alapjogi jogsérelmét azzal, hogy a BP/L100/13399-11/2020. számú határozatban nem alkalmazták az Ákr. 51. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti intézkedést. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében indítványhoz kötött eljárásában az Alkotmánybíróság ezért az anyagi kompenzáció hiányának kérdésével nem foglalkozhatott.
- [100] 3.3. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság nem állapította meg, hogy a támadott bírósági döntések sértik a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részét képező észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogot. A bírósági döntésekről ugyanis nem volt megállapítható, hogy a szakjognak olyan értelmet tulajdonítottak volna, amely az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése által lehetővé tett értelmezési tartományon kívül esik.
- [101] 4. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a tulajdonhoz való jog, a megkülönböztetés tilalma, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmét előadó panaszelemeket, amelyeket az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti beadványában előadott.
- [102] 4.1. A tulajdonhoz való joggal [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés] kapcsolatban az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatot folytat [lásd például: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [154]–[157]; 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [120];

- 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [57]–[63]; 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22]–[26]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat, Indokolás [55]–[56]].
- [103] Azt az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy a sérelmezett normák e szabályokkal összefüggésben nem vizsgálhatók felül, mert a vonatkozó panaszelemek ítélt dologra irányulnak (lásd: jelen határozat indokolásának III/5. pontja, Indokolás [54]–[55]). Az indítványozó azonban azt is állította, hogy a támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény előbbi szabályait. Az indítványozó ezekkel kapcsolatban valójában azokat az előadásokat ismételte meg, amelyeket a normákkal szemben megfogalmazott, és amelyek tartalmáról az Alkotmánybíróság korábbi döntésében megállapította, hogy nem ellentétesek a tulajdonhoz való joggal és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával (Abh1., Indokolás [79]).
- [104] A kifejtettek értelmében az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban állított sérelmek és a támadott bírói döntések között érdemi alkotmányos összefüggés nincs, és ezért a panaszt ezek tekintetében el kell utasítani.
- [105] 4.2. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét az indítványozó két tekintetben állította.
- [106] 4.2.1. Egyrészt arra hivatkozott, hogy a Fővárosi Törvényszék és a Kúria azzal sértette meg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, hogy nem kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást. Ezzel kapcsolatban kiemelendő azon alkotmánybírósági gyakorlat, amely a CILFIT-ügyben az EUB által megállapított előzetes döntéshozatali eljárás mellőzési indokokat alkotmányossági kérdéssé alakította át. Eszerint a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadóan „az eljáró bíróságnak függetlenül attól, hogy kötelezettnek minősült-e vagy sem, továbbá függetlenül attól, hogy helyt ad-e a kezdeményezésre irányuló kérelemnek, avagy sem, alakszerű döntést kell hoznia a kezdeményezésről, és azt legkésőbb az ügydöntő határozatban meg kell indokolnia {26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [60]}. Ebből következően tehát az adekvát indoklás meglétének vizsgálata már alkotmánybírósági hatáskör, elmaradása felvetheti a XXVIII. cikk (1) bekezdés sérelmének kételyét” {26/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ezeket erősítette meg az Alkotmánybíróság például a 3486/2021. (XI. 30.) AB végzés indokolásának [29]–[30] bekezdéseiben, a 3040/2021. (II. 19.) AB határozat indokolásának [73]–[77] bekezdéseiben és a 3120/2023. (III. 14.) AB végzés (a továbbiakban: Abv.) indokolásának [23] bekezdésében.
- [107] Ide kapcsolódik továbbá az az alkotmánybírósági gyakorlat, amely szerint „azokban az ügyekben, amelyekben a jogvita érdemi eldöntéséhez valamely uniós jogi norma értelmezése válik szükségessé, az EUB törvényes bírónak minősül, és ezért az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének megtagadása felvetheti a törvényes bíróhoz való jog sérelmét” (Abh4., Indokolás [46]).
- [108] Ezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének elutasítását (lásd: Fővárosi Törvényszék 112.K.702.641/2021/8. számú ítélet, Indokolás [51]; Kúria Kfv. III.45.003/2021/2. számú végzés, Indokolás [17]–[18]) az indítványozó ügyében eljáró bíróságok az indokolt bírói döntéshez való jog követelményének megfelelően megindokolták. Világosan szövegezett indokolásukban lényegében azt állapították meg, hogy a jogvita elbírálásához az uniós jog értelmezése nem szükséges, ami a CILFIT-ügyben alkalmazott következő kritériummal összhangban áll. A bíróságok „nem kötelesek a közösségi jog értelmezésére vonatkozóan előttük felmerült valamely kérdést a Bíróság elé terjeszteni, ha a kérdés nem releváns, vagyis abban az esetben, ha a kérdésre adott válasz – bármi legyen is az – nem befolyásolhatná érdemben a jogvita megoldását” (CILFIT-ügy, Indokolás [10]). Következésképpen az sem volt megállapítható, hogy a sérelmezett bírósági döntések az indítványozót elvonták volna törvényes bírójától.
- [109] Ebben az ügyben is hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy az indoklás tartalmi felülbírálatába nem bocsátkozhat. Következetes gyakorlata részét képezi ugyanis az is, hogy „[m]ég az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének szakjogi kérdéseiben sem foglal állást az Alkotmánybíróság” {lásd: 3392/2020. (X. 29.) AB végzés, Indokolás [20]; 3208/2020. (VI. 11.) AB végzés, Indokolás [37]; 3290/2021. (VII. 7.) AB végzés, Indokolás [33]; 3472/2021. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [6]; 3094/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [24]; Abv., Indokolás [24]}.
- [110] 4.2.2. Másrészt az indítványozó azt adta elő, hogy szerinte olyan törvénysértések történtek, amelyek sértik a tisztességes eljáráshoz való jogát. Különösen azt állította, hogy hiányosak a bírói döntések indokolásai.
- [111] A bírói eljárások tisztességességével kapcsolatban az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatot folytat, amelyben az egyéb részjogosítványok mellett kitüntetett helyet foglal el az indokolt bírói döntéshez való jog {lásd először: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [28]–[34]; lásd még például: 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]–[51]}. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági döntéseket megalapozatlannak, tévesnek vagy jogellenesnek, és magára nézve

sérelmesnek tartja, akár az EUB-hoz való fordulás elutasítása, akár más ok miatt, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem tekinthető az eljárás tisztességessége [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] követelményrendszerén belül értékelhető alkotmányossági kérdésnek {lásd például: 3215/2021. (V. 28.) AB végzés, Indokolás [22]; 3276/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [16]}.

- [112] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó olyan előadásokat tett, amelyek nem tekinthetők az eljárás tisztességessége [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] követelményrendszerén belül értékelhető elemeknek, azok legfeljebb a jogsértések körében lehetnének vizsgálhatók, értékelhetők, de nem az itt vizsgált alapjog tekintetében.
- [113] 4.3. Az indítványozó a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét is állította.
- [114] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy önmagában az, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági döntéseket megalapozatlannak, tévesnek vagy jogellenesnek, és magára nézve sérelmesnek tartja, akár az EUB-hoz való fordulás elutasítása, akár más ok miatt, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem tekinthető az eljárás tisztességessége [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] követelményrendszerén belül értékelhető alkotmányossági kérdésnek {lásd például: 3215/2021. (V. 28.) AB végzés, Indokolás [22]; 3276/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [16]}.
- [115] Azt is szükséges hangsúlyozni, hogy a jogorvoslathoz való jog „az egyes eljárási törvényekben biztosított rendkívüli jogorvoslatok, mint amilyen a felülvizsgálati kérelem is, kívül esnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének védelmi körén {lásd: 3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [42]; 3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [22]; 3239/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [13]; 3045/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [11]; 3067/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [20]}” {3245/2019 (X. 7.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az Alkotmánybíróság azt is megállapította már, hogy „nem ellentétes az, ha – mint a jelen ügyben is – a Kúria az ilyen rendkívüli jogorvoslat igénybevételére irányuló kérelem előterjesztésének és érdemi elbírálásának jogszabályi feltételeit megvizsgálva arra a következtetésre jut, hogy azok az adott kérelem tekintetében nem teljesültek, és ezen (szak)jogi meggyőződése alapján, az irányadó jogszabályi rendelkezések megjelölése mellett azt a szükséges mértékben megindokolt döntésében hivatalból elutasítja. Önmagában az, hogy az ilyen döntés indoklásában foglaltakkal az indítványozó nem ért egyet, vagy azt – saját szubjektív szempontjai alapján – nem tartja kellően részletesnek, az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata alapján nem alapozza meg a döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását” {lásd legutóbb például: 3276/2022. (VI. 3.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [116] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék ítéletét támadó itt vizsgált panaszlemben az indítványozó valójában azt sérelmezte, hogy az pervesztes lett, és tartalmilag ez arra irányult, hogy azt a törvényértelmezést bírálja felül az Alkotmánybíróság, amit a törvényszék adott. Az Alkotmánybíróságnak azonban nincs hatásköre nyugdíjbiztosítási szakkérdések eldöntésére. Azt a ténykérdést sem jogosult felülvizsgálni, hogy az indítványozó hány nap szolgálati idővel rendelkezik; helyes jogszerzési adatok bejegyzéséről rendelkezett-e a hatóság.
- [117] A Kúria végzésével szemben előterjesztett panaszlelemekkel kapcsolatban az előbbieken túl az is megállapítható, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadását visszautasító döntés önmagában nem vet fel alkotmányossági kérdéseket.
- [118] 4.4. Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a bírói döntéseket a tulajdonhoz való joggal, a megkülönböztetés tilalmával, a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben támadó panaszlelemeket elutasította.
- [119] Az EUB-hoz fordulást a jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem tartotta szükségesnek. Az érdemi alkotmányossági felülvizsgálat tárgya (adategyeztetési eljárás mikénti lefolytatása) ugyanis nem igényelte az uniós jog értelmezését.
- [120] 5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontja szerint elutasította az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt.

*Dr. Varga Réka s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese*

*Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró*

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Varga Réka s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese,
az aláírásban akadályozott
Dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett*

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

*Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [121] A határozat rendelkező részével egyetértettem, azt szavazatommal támogattam. A határozat indokolását érintően ugyanakkor fontosnak tartom kiemelni az alábbiakat.
- [122] Egyetértek azzal a megállapítással is, hogy a törvényben rögzített ügyintézési határidő túllépése nem minősül automatikusan az észszerű időn belüli ügyintézéshez való jog megsértésének. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az ügyintézési határidő észszerűségéhez fűződő jog esetleges sérelmének megállapítása ugyanis egy alkotmányos mérlegelés eredménye, amelynek csak egyik eleme a törvényi határidők és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények figyelembevétele. Az Alkotmánybíróság vizsgálatának – akárcsak a büntetőeljárás észszerű határidejének megállapításáról szóló 2/2017. (II. 10.) AB határozat esetén – a törvényi határidőn felül más körülményekre is figyelemmel kell lennie ahhoz, hogy a törvényességi sérelem alkotmányos szintre emelkedését meg lehessen állapítani.
- [123] A határozat ezzel a – véleményem szerint megfelelő – szemlélettel vizsgálta az ügyben azonosítható alapvető alkotmányos jelentőségű kérdést. Ezen vizsgálat eredményeként pedig helyes következtetésre jutott az alaptörvény-ellenesség kérdéseiben.
- [124] Az észszerű időn belüli elbíráláshoz fűződő jog sérelmének mérlegelési szempontjai közül ki kell ugyanakkor emelni, hogy az indítványozó esetében a hatóság az ügyintézési határidőt többszörösen túllépte, 75 nap helyett 410 nap után hozott határozatot, ami az ügyintézés 335 nappal való elhúzódását eredményezte. Az ügyintézési határidő túllépése esetén – épp azért, hogy a hatóságok betartsák ezeket a jogszabályban előírt határidőket – számos esetben jogkövetkezményeket fűz a törvényalkotó a határidők elmulasztásához a hatóság, bíróság tekintetében. Ilyen tartamú határidő-túllépés esetén fokozottan merül fel az alapjogi sérelem kétsége. Az ügyintézési határidő elhúzódása ugyanis önmagában is a fenti mérlegelés szempontjává válik, kiemelkedő tartamánál fogva is. Fontosnak tartom azt is hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság az észszerű idő követelményének érvényesülését nem pusztán az ügyintézés időtartama alapján, hanem az eljáró hatóság tétlenségét, esetleges inaktivitását középpontba állítva vizsgálja {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [82]}.
- [125] Helytállóan mutat rá a határozat, hogy a konkrét késedelem nem volt szankció nélküli, az irányadó jogkövetkezményt az Ákr. 51. § (1) bekezdés b) pontja ugyanis pontosan tartalmazza. Eszerint ha a hatóság az ügyintézési határidőt túllépi, az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokért, vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételeért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is. A határozat megállapítja, hogy az Abtv. 52. § (2) bekezdése értelmében indítványhoz kötött eljárásában az Alkotmánybíróság az anyagi kompenzáció hiányának kérdésével az indítványozót érintően nem foglalkozhatott.

- [126] Annak oka, hogy a konkrét esetben az alkotmányos mérlegelés véleményem szerint mégsem vezetett alapjogi sérelem megállapítására, az volt, hogy az adategyeztetési eljárás késedelme az indítványozó esetében – bármennyire is több mint 300 nappal meghaladta a törvényben biztosított ügyintézési határidőt – azért nem befolyásolta a jogszerzési adatok tartalmát, vagyis ügyében az érdemi pozitív döntés meghozatalát, mert az elbírálható alapkérdés tekintetében ennek nem volt érdemi jelentősége. A hatóságoknak be kellett volna tartani a törvényben előírt határidőt, de nem a hatósági határidő túllépése az oka annak, hogy a hatóságok nem adtak helyt a panaszos kérelmének.

Budapest, 2025. január 21.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [127] 1. A határozat illeszkedik az Alkotmánybíróság összefoglaló (rekapituláló) jellegű nagy döntései sorába, hiszen részletesen áttekinti és összegzi a releváns alkotmánybíróági joggyakorlatot, lehetővé téve ezzel a jogi helyzet tisztázását és a precedensértékű döntések kontextusba helyezését. Az alkalmazott analitikus megközelítés az Alkotmánybíróság korábbi döntéseinek széles spektrumú áttekintésére épít, így biztosítva az alkotmányos jogrend és a jogbiztonság koherens érvényesülését, amely a határozat többnyire precíz jogi indoklásában és az alapjogi összhang keresésében is tükröződik. A határozat rendelkező részében foglaltakkal és az indoklás jelentős részével éppen ezért egyetértek. Ugyanakkor az Abtv. 66. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a határozat indoklásához az alábbi párhuzamos indokolást csatolom.
- [128] 2. Az alapul fekvő sajátos közigazgatási hatósági ügyre irányadó törvényi eljárási határidőt jelentős mértékben lépte túl az eljáró hatóság, 75 nap helyett 410 nap után hozott határozatot, ez a törvényben rögzített eljárási határidő közel öt és félszeresével való túllépését jelentette. Természetesen, az alkotmánybíróági eljárás során megkeresett hatóság igyekezett magyarázatot is adni a túllépésre, mely magyarázatot a többségi döntés el is fogadott.
- [129] A határozat részletesen elemzi az ügy anyagi jogi és eljárásjogi jellemzőit, és részben ez alapján arra jut, hogy az időtúllépés jelentős mértéke ellenére, a végül mégis meghozott, az ügyfél számára jogot megállapító határozat miatt, valamint az észszerű ügyintézéshez való alapjog természete folytán nehéz (lenne) orvosolni az ilyen jellegű esetleges alapjogsérelemet. Másként megfogalmazva: ha adott esetben a közigazgatási határozatot a jelentős eljárási időtúllépés miatt a bíróság megsemmisítené, vagy az Alkotmánybíróság a határozatot meg nem semmisítő bírói döntést semmisítené meg, akkor a megsemmisítés és az ebből következő új eljárás következményeként a már „nagy nehezen” meghozott közigazgatási határozat sem lenne hatályos. Ennek eredményeként pedig az ügy (az eljárási határidő) még tovább húzódná. Az alkotmánybíróági orvoslás hiányának vagy az Alkotmánybíróság megfelelő eszköznelküliségének az említése vagy éppen elfogadása azonban dilemmákat vet fel a határozat indoklásának egy részét illetően.
- [130] Az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező, nemcsak a konkrét ügyben eljáró, a támadott döntést meghozó Fővárosi Törvényszékre és a Kormányhivatalra. Az alkotmánybíróági döntéseknek általános kötelező jellegük miatt széles körű magatartás-befolyásoló hatása van, hiszen a bennük foglalt alaptörvény-értelmezés, jogi érvelés a jövőbeni közhatalmi döntések meghozatalára, annak mikéntjére is kihat (ún. regulatív hatás). A hatósági és bírósági döntéshozók az Alkotmánybíróság határozata alapján kötelesek a jövőben eljárni, ezért súlya van annak, amit az Alkotmánybíróság megállapít, vagy éppen nem állapít meg határozatában.
- [131] A tisztességes – és annak részeként észszerű időben történő – hatósági ügyintézéshez való alapjogot az alkotmánybíróági gyakorlat absztrakt jellegű követelményként, általános, elvont mérceként állítja elénk, melyet az egyes döntések esetről esetre konkretizálnak. Egyik fő kiindulópontja, alaptétele ennek, hogy az észszerű idő alkotmányos fogalma és követelménye nem azonos az alapvetően iránymutató, instrukatív jellegű, eljárási természetű törvényi ügyintézési határidőkkel. Adott esetben sértheti az észszerű időn belüli döntéshozatalhoz fűződő alapjogot egy, a törvényi határidőn belül maradó ügyintézés, ha pl. az teljes hatósági tétlenség után, 25 nap elteltével hoz meg olyan döntést, ami az 5. napon is meghozható lett volna. Ebben az ügyben természetesen nem erről volt szó, hanem 335 olyan napról (ez majdnem egy év), mely a törvényes határidőn túl vette igénybe az ügyfél idejét a számára oly fontos döntéshez, de a hatóság érzékelhető módon nem tétlenkedett ez alatt.

- [132] 3. Az Indokolás tehát átfogó jelleggel ismerteti az alapjogra vonatkozó eddigi gyakorlatot és elemzi az ügy, a hatósági döntés jellemzőit és jut végül arra a következtetésre, hogy nem történt alapjogsértés, a törvényben előírt eljárási határidő jelentős túllépése (azaz a relatív eljárási szabálysértés ellenére) nem állapítható meg az észszerű időn belül történő hatósági ügyintézéshez fűződő alkotmányos alapjog sérelme.
- [133] Az indokolás a IV. rész 3.2.1. alpontjában viszont maga is hangsúlyozza: „A határidő elmulasztásának Alaptörvényen alapuló minősítése során ezért még akkor sem lehet a törvényben foglalt időtartamot figyelmen kívül hagyni, ha nem a törvényi határidő jelenti az (elsődleges) igazodási pontot a jelen ügyben felmerült alkotmányossági kérdés eldöntésében. Az azonban kijelenthető, hogy az ügyintézési határidő ilyen mértékű túllépése alappal felveti az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog sérelmét” (Indokolás [91]). A többségi döntés nem jut tehát túl az adott, eljárási természetű alapjog megsértésének felvetésén, hangsúlyozva, hogy „[a] törvényben rögzített ügyintézési határidő túllépése nem minősül automatikusan az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog megsértésének. Ennek a részjogosítványnak a sérelme akkor állapítható meg, ha az egyedi ügy konkrét körülményeit értékelve a törvényi határidő túllépésével a hatósági eljárás kikerül abból az értelmezési tartományból (időtartamból), amin belül észszerűen elvárható, hogy az indítványozó ügyét elintézzék” (az indokolás IV/3.2.2. pontja, Indokolás [92]).
- [134] Az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy egyik fő jellemzője, hogy az eljárást lezáró döntése nem keletkezett nyugellátásra való jogosultságot. Az indokolás IV. rész 2.2. pontja kiemeli, hogy „[a] releváns szakjogi szabályozás áttekintése alapján megállapítható, hogy a nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárás egy olyan hatóság (kormányhivatal) által folytatandó közigazgatási eljárás, amely funkcionálisan a nyugdíjmegállapítási eljáráshoz kapcsolódik, hiszen azt készíti elő. [...] Ezt az eljárást a hatóság határozattal zárja le, amely azonban nem jogot (nyugellátást) vagy kötelezettséget állapít meg, hanem ténynek minősülő adatok rögzítéséről rendelkezik, amelyekről a majdani nyugellátás összege függ” (Indokolás [82]). Az idézett megállapítástól eltérően a meghozott hatósági döntés jogot megállapító határozat, akkor is, ha nem a nyugellátáshoz való jogot rögzíti, de – mivel az annak alapjául szolgáló jogszerző időtartamokat közhatalmi eljárás keretében tisztázza – az eredménye az ügyfél jogát megállapító döntés. Ha sem jogot, sem kötelezettséget nem állapítana meg az alapügyben hozott döntés, kétséggé válna annak hatósági jellege. A meghozott hatósági határozat közigazgatási műnyelven favorabilis aktus, hiszen az ügyfél számára kedvező módon hat a jogi helyzetére. A határozatban felidézett alkotmánybírói gyakorlat alapjául szolgáló indítványok alapvetően szankcionáló jellegű vagy legalábbis az ügyfelek számára hátrányos ún. onerózus aktusok kibocsátása tárgyában hozott döntések felülvizsgálatára irányultak, ezért ez az ügy új kérdéseket vetett fel az eljárási alapjogok védelme, a jogalkotói felelősség és az alkotmányos jogsértések kezelésének tükrében.
- [135] 4. Az indokolás a IV. rész 3.2.3. alpontjában egy általános helyzetre hívja fel a figyelmet, amikor megállapítja: „Szükséges utalni arra, hogy az Alkotmánybíróságnak nem áll rendelkezésére olyan jogkövetkezmény, amelynek alkalmazása képes lenne orvosolni vagy enyhíteni önmagában az eljárás elhúzódásának a tényét. [...] Ebben a helyzetben az Alkotmánybíróság csupán jelezni képes az észszerű határidőn belüli ügyintézés jelentőségét. Ez a konkrét ügyben csak egyfajta morális elégtételt jelenthetne az indítványozó számára” (Indokolás [98]).
- [136] Ez a megállapítás az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi eszköztelenségére utal egy adott és rendkívül jelentős eljárási alapjog érvényesítése kapcsán, ráadásul az adott ügyben ezzel azt is hangsúlyozza, hogy nemcsak az Alkotmánybíróság, de a rendes bíróságok is eszköztelenek az észszerű ügyintézéshez való jog megsértésének orvoslása, magyarul az adott alapjog tényleges érvényesítése kapcsán. A határozatban foglalt elemzésből azonban az is kiderül, hogy a jogalkotó folyamatosan csökkentette a rendelkezésre álló törvényi határidőt, melyet végül 75 napban állapított meg a jogszabály. Ezt lépte túl a hatóság sok száz nappal úgy, hogy a túllépés kapcsán végül a határozat nem állapította meg az alapjog megsértését. Ez más szavakkal azt jelenti, hogy ha a törvényi határidő közel öt és félszerese sem volt alaptörvény-ellenes módon, észszerűtlenül hosszú idő a konkrét ügyben, akkor talán a 75 napos törvényi határidő észszerűtlenül rövid? De ugyanígy felvethető az a kérdés is, hogy megengedhető-e a törvényi eljárási határidők konkrét mértéke és az észszerű időben történő hatósági ügyintézés absztrakt követelménye közötti ekkora távolság? Ez utóbbi kérdés látszólag ennek az alapjognak a jogvédelmi erejére, hatására világít rá, de ugyanígy értelmezhető a jogállam egyik lényeges alkotóeleme, a közigazgatás törvény alá rendeltsége alapkérdésének is, hiszen a törvényben előírt határidő a közigazgatás számára jogalkotói parancs, az észszerű időben való ügyintézés az ügyfél számára alapjog, az „ügyintéző” közigazgatási hatóság számára alaptörvényi utasítás.
- [137] 5. A másik dilemma azzal kapcsolatos, hogy az észszerű időn belül történő hatósági ügyintézéshez való jog megsértésének hiányában, azaz abban az esetben, ha az állapítható meg, hogy nem sérült az indítványozó

alapjoga, mi szükség van annak hangsúlyozására, hogy az alapjog jelen ügyben be nem következett megsértése esetén az Alkotmánybíróság és maguk a rendes bíróságok is eszköztelenek lennének? Hiszen abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság nem rendelkezik egy ilyen sajátos helyzetben (jogot megállapító, járulékos természetű hatósági döntés meghozatala során bekövetkezett extrém mértékű időtúllépés) az eljárási alapjog megsértését orvosolni képes alkotmányjogi eszközzel, akkor egyértelmű, hogy az alaptörvény-ellenes mulasztás gyanúja vetődik föl [Abtv. 46. § (2) bekezdés].

- [138] A felsorolt dilemmák ellenére támogattam tehát a többségi határozat rendelkező részét és indokolásának jelentős részét, abban a reményben, hogy azok megvetik az alapját az általam fölvetett további kérdések későbbi megválaszolásának is.

Budapest, 2025. január 21.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indoklása

- [139] A határozatot eltérő indokolással támogatom.

- [140] Eltérő a véleményem abban, hogy az eljárás elhúzódása önmagában nem sértette az Alaptörvény XXIV. cikkét. Azonban az Abtv. 27. §-a a jogvédelmet alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben biztosítja, ha az ügy érdemében hozott döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. A hatóság érdemi döntése önmagában, tartalmilag az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát nem sértette.

- [141] A hatósági eljárás késedelmével kapcsolatos jogi szabályozást illetően hangsúlyozom, hogy a késedelem nem szankció nélküli, azt az Ákr. 51. § (1) bekezdés *b)* pontja tartalmazza. Alkalmazása ugyanakkor nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Budapest, 2025. január 21.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/156/2022.

• • •