

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Mfv.III.10.539/2017/2.

A tanács tagjai: Dr. Zanathy János
a tanács elnöke
Dr. Magyarfalvi Katalin
előadó bíró
Dr. Farkas Katalin
bíró

A felperes:

A felperes képviselője: dr. Máté Szabolcs ügyvéd

Az alperes: Budapest Főváros Kormányhivatala VIII. Kerületi Hivatala

Az alperes képviselője: jogtanácsos

A per tárgya: társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes

Az elsőfokú bíróság határozatának száma: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

44.M.2153/2015/7.

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 44.M.2153/2015/7. számú ítéletét - az elsőfokú társadalombiztosítási szerv 2015. március 11-én kelt, valamint a másodfokú szerv 2015. május 13-án kelt határozatára is kiterjedően - hatályon kívül helyezi és az alperest új eljárásra kötelezi. Kötelezi az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 napon belül 40.000 (negyvenezer) forint + áfa együttes elsőfokú és felülvizsgálati eljárási költséget.

Az elsőfokú és a felülvizsgálati eljárás illetékét a magyar állam viseli.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

Tényállás

- [1] A felperes 2014. április 7-i igénybejelentése alapján eljárt elsőfokú társadalombiztosítási szerv a 2015. március 11-én kelt határozatával 2014. április 1-től 77.535 forint öregségi nyugdíjat állapított meg a felperes részére. A felperes fellebbezésében kérte, hogy az ellátás összegét a nyugdíjazását megelőzően

betöltött vendéglátó tevékenységet ellátó részegység vezető FEOR 1332 számú munkakörre irányadó kereset átlaga alapján állapítsák meg.

- [2] Az elsőfokú határozatot a másodfokú társadalombiztosítási szerv a 2015. május 13-án kelt határozatával helybenhagyta. Az indokolás szerint az Ukrajnából áttelepült felperes az áttelepülés után nem dolgozott tovább, ellátása összegét a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet (Egyezmény) 9. cikk (1)-(3) bekezdése és a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X.6.) Korm. rendelet (Tnyvhr.) 14. § (10) bekezdése alapján állapították meg. A Tnyvhr. 14. § (10) bekezdése szakmai átlagkereset alkalmazása esetén a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött, szolgálati időként figyelembe vételre kerülő munkakör alkalmazását írja elő, a rendelkezést a 2015. január 1-jén első fokon le nem zárt ügyekben is alkalmazni kell. A felperes ügye az elsőfokú hatóságnál 2015. január 1-jén folyamatban volt, a megváltozott jogszabály alapján a FEOR 1332 munkakör nem alkalmazható, mert a felperes által leghosszabb ideig betöltött munkakör bolti eladó volt.

A felperes keresete és az alperes ellenkérelme

- [3] A felperes a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálatát azért kérte, mert az ellátást - a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 64. § (2) bekezdése és a Tnyvhr. 2014. április 1-jén hatályos 14. § (10) bekezdése alkalmazásával - az általa betöltött utolsó munkakörre irányadó szakmai átlagkereset alapul vételével, magasabb összegben kellett volna megállapítani. Hivatkozott arra is, hogy az eljáró szervek megszegték a Tny. 1. §-át és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 1. §-5. §-ában, 50. § (1) bekezdésében írt kötelezettségeiket, kérte az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését.
- [4] Az alperes a kereset elutasítását kérte határozata jogi és ténybeli indokai fenntartásával.

Az elsőfokú ítélet

- [5] A munkaügyi bíróság a keresetet elutasította. Megállapította, hogy az alperes a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdését, amelynek alkalmazását a megváltozott tartalommal az egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 353/2014. (XII.29.) Korm. rendelet rendelte el, helyesen alkalmazta, annak alapján az átlagkereset számításakor valóban a leghosszabb ideig betöltött, szolgálati időként figyelembe vehető munkakörre irányadó keresetet

kellett figyelembe venni.

- [6] A bíróságnak az alkalmazandó jogszabályokkal kapcsolatban alkotmányossági aggálya nem merült fel és a Ket. rendelkezései megsértését sem tartotta megállapíthatónak. Az ítélet indokolása szerint a felperes nem vitatta, hogy kérelme benyújtásakor szolgálati időre és a korábban folyósított nyugdíja megszüntetésére vonatkozó igazolást az ukrán hatóságtól nem mellékelte, ezért az alperes nem követett el jogszabálysértést, amikor a tényállás felderítése érdekében a szükséges adatokat az ukrán társszervtől beszerezte. Az, hogy az elsőfokú határozat meghozatalára 2015. január 1. napja után került sor, nem az alperes jogszabálysértő magatartásának volt a következménye; az alperes helytállóan hivatkozott arra, hogy az eljárás elhúzódásából eredő kártérítési igényt a felperes egy „további” eljárásban érvényesíthet. A Ket. 33. § (1) bekezdése szerinti ügyintézési határidőbe - a 33. § (3) bekezdés h) és k) pontjai alapján - a társszerv megkeresése és a fordítás nem számít be, abban az esetben, ha az okiratok a kérelem benyújtásakor rendelkezésre álltak volna, az elsőfokú határozat meghozatalára is rövidebb idő alatt került volna sor.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [7] A jogerős ítélet ellen a felperes élt felülvizsgálati kérelemmel a Ket. 1. § (1)-(4) bekezdése, 2. § (1) és (3) bekezdése, 3. § (2) bekezdése, 4. § (1) bekezdése, 5. § (1) bekezdése, 50. § (1) bekezdése, a Tny. 64. § (2) bekezdése, az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 2. § (2) bekezdése megsértésére hivatkozva.
- [8] Álláspontja szerint a munkaügyi bíróság tévesen, a tárgyaláson benyújtott, az ukrán társszerv igazolását tartalmazó okirattal ellentétesen állapította meg ítéletében, hogy a szolgálati idejére és az öregségi nyugdíja megszüntetésére vonatkozó igazolásokat a kérelméhez nem mellékelte. Ennek megfelelően nyilatkozott a tárgyaláson akként, hogy az eljárás elhúzódását rajta kívül álló ok, az alperes - gyakorlatának megfelelő - azon eljárása okozta, hogy a társszervet hivatalból megkereste, amely körülmény reá nézve kedvezőtlenebb szabály alkalmazását nem eredményezheti. Az alperes köteles lett volna ügyféli jogai érvényesítését elősegíteni; az eljárás önhibáján kívüli elhúzódásának következtében a jogviszonya besorolása nem felelt meg az Egyezménynek, illetve nem megfelelő jogviszony került figyelembevételre, ami jogszabálysértő.
- [9] A felperes szerint az ellátását - a Tny. 64. § (2) bekezdése szerint - a megállapítása időpontjában, vagyis a 2014. április 1-jén hatályos jogszabályok alkalmazásával kellett elbírálni, annak alapján, az eljárás során csatolt bizonyítékokra tekintettel az öregségi nyugdíj összegének meghatározásakor a FEOR-08 1332 Vendéglátó tevékenységet folytató egység vezetője kategóriához tartozó 2013. évi átlagkeresetet kellett volna alapul venni. A kilenc hónappal későbbi jogszabály változások a jogosultságot és az

összeg meghatározását sem befolyásolhatják, a jogalkotási hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogszabály (kormányrendelet) a törvényt - azzal ellentétes rendelkezés megalkotásával - nem írhatja felül. A Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése a Tny. 64. § (2) bekezdésével ellentétben áll, emellett visszaható hatályú jogalkotást valósít meg azzal, hogy korábban már megszerzett jogát (ellátását) módosítja hátrányosan. A Tnyvhr. 14. § (10) bekezdés 2015. január 1-től hatályos rendelkezésének alkalmazása következtében a felperes hátrányosabb helyzetbe kerül azokhoz képest, akik azonos időpontban kezdeményezték a nyugellátásuk megállapítását, igényük elbírálása azonban korábban megtörtént, ami indokolatlan diszkriminációt jelent. Mindezek miatt kérelme elbírásánál a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdését a Tny. 64. § (2) bekezdésébe ütközése miatt figyelmen kívül kellene hagyni.

- [10] Végül a felperes kérte az Alkotmánybíróság eljárásának Kúria általi kezdeményezését is, mert a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése - a korábban kifejtett indokok alapján - a Tny. 64. § (2) bekezdésébe ütközése miatt - ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, C) cikk (1) bekezdésével, XIII. cikk (1) bekezdésével és 15. § (4) bekezdésével.
- [11] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában való fenntartását kérte arra hivatkozva, hogy a munkaügyi bíróság eljárásában nem történt az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértés. A bíróság a tényállást feltárta, abból okszerűen vonta le azt a következtetést, hogy az alperesi jogalkalmazónak nincs módja arra, hogy a jogszabályok kollízióját vizsgálja és az esetleges összeütközést észlelve bármelyik rendelkezést figyelmen kívül hagyja.
- [12] Az alperes szerint az Alkotmánybíróság eljárásának felperes általi kezdeményezésére a Kúria előtti eljárásban nincs lehetőség, a Tny. 62. § (2) bekezdése és a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdése közötti kollízió feloldását a felperes - az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdés c) és d) pontja alapján - alkotmányjogi panasz eljárásban kérheti. Az a körülmény pedig, hogy a felperest a jogszabályváltozás folytán hátrány érte, a jelen pernek nem tárgya, a határozat jogszerűségét nem érinti.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [13] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint megalapozott.
- [14] A Kúria mindenképp előtt rámutat arra, hogy az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében megalapozatlanul állította, hogy az alkalmazott jogszabály alaptörvényellenességével kapcsolatos kifogások vizsgálatára a Kúria előtti eljárásban, illetve bírói kezdeményezés alapján már nincs lehetőség, arra kizárólag alkotmányjogi panasz eljárásban kerülhet sor. A Kúria korábbi határozataiban (BH2014. 317. Mfv.III.10.254/2015/2., BH2017. 310.) kifejtette: az utólagos normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés a bírói függetlenség eleme; a bíró a saját

meggyőződése szerint dönt arról, hogy fennáll-e a bírói kezdeményezés előterjesztésének az Abtv. 25. § (1) bekezdése első fordulatóban foglalt feltétele. A Kúria - utalva a BH2010. 194. számon közzétett határozatára - rámutatott arra is, hogy „a bíró az alkalmazandó norma alkotmányosságával kapcsolatos aggályait a bírói kezdeményezés jogintézményén keresztül nyilváníthatja ki, amely megállapítás a felsőbb bíróságokra is érvényes: az alkalmazandó norma alaptörvény-ellenességével kapcsolatos aggály felmerülésekor a felsőbb bíróság is köteles a bírói kezdeményezés előterjesztésére, arra az alsóbb bíróságot nem kötelezheti”. Az alperes a bírói indítvány előterjesztésének lehetőségét korlátozó jogszabályt nem jelölt meg, értelmezése az Alaptörvény, az Abtv., de más jogszabályok rendelkezéseiből sem következik.

- [15] A felek között folyamatban lévő perben vita tárgyát képezte, hogy az öregségi nyugdíj összegét a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének az ellátás megállapítása, vagyis a jogosultság fennállása kezdő időpontjában, 2014. április 1-jén, vagy az elsőfokú határozat meghozatala, azaz 2015. március 11-én hatályos rendelkezése alkalmazásával kell-e kiszámítani.
- [16] A Kúria a perbeli vitás kérdés és az ügy elbírálása során alkalmazandó jogszabályok alapján mindenek előtt azt vizsgálta, hogy fennállnak-e a bírói kezdeményezés előterjesztésének feltételei. Ennek eredményeként - a BH 2017.273. számon közzétett végzésben kifejtettek szerint, a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányossági aggályai alapján - az Abtv. 25. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően, eljárása felfüggesztése mellett kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, a rendelkezés megsemmisítését és alkalmazásának kizárását, elsődlegesen a folyamatban lévő valamennyi perben, másodlagosan a Kúria előtt Mfv.III.10.350/2016. szám alatt folyamatban lévő jelen perben.
- [17] A Kúria a bírói kezdeményezést a következőkkel indokolta. A felperes jogosultságát a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján rendeli elbírálni, ennek alapján a felperes ügyében a Tnyvhr. 2014. április 1-jén hatályos 14. § (10) bekezdése az alkalmazandó szabály. A Tny. 64. § (2) bekezdéséhez képest a végrehajtási szabály, vagyis a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése eltérő rendelkezést fogalmaz meg azzal, hogy a Tnyvhr. Kr.-rel módosított 14. § (10) bekezdését a 2015. január 1-jén első fokon le nem zárt ügyekben is alkalmazni rendeli, amelynek alapján a felperes ügyében a Tnyvhr. 2015. január 1-től hatályos 14. § (10) bekezdése alkalmazandó.
- [18] A Tny. 64. § (2) bekezdéséből és a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdéséből a jogalkalmazó számára ellentétes következtetés adódik: az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése alkalmazásakor a szakmai átlagkeresetet a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése alapján az igénylő felperes által leghosszabb ideig betöltött munkakörre, míg a Tny. 64. § (2) bekezdése alapján a nyugdíjazását megelőzően betöltött munkakörre

irányadó, a nyugellátás megállapítása időpontja szerinti kereset országos átlaga alapján kell meghatározni. A jogalkalmazó a nyugdíjszámítást eltérő módon szabályozó rendelkezések [a Tnyvhr. 2015. január 1. előtti és utáni 14. § (10) bekezdései] alkalmazásától - ez irányú egyéb jogszabályi rendelkezés hiányában - nem tekinthet el, azok közül nem választhat, amennyiben az egyik szabályt mellőzi, jogszabálysértést követ el.

- [19] A Kúria a fentiek alapján megállapította, hogy a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése a Tny. 64. § (2) bekezdésével ellentétben áll, az ellentét jogalkalmazói jogszabály értelmezés útján nem oldható fel, emiatt a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésébe ütközik, amely szerint a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. A nyugdíjszámítást eltérően szabályozó rendelkezések egyidejű alkalmazása folytán felmerült, a törvényi és kormányrendeleti szintű jogszabályok ütközéséből eredő alkotmányossági probléma csak az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésével orvosolható.
- [20] A Kúria megállapította továbbá, hogy a jogalkotó a Tnyvhr. 2015. január 1-től hatályos 14. § (10) bekezdése megalkotásával - a 2014. december 31-ig hatályos rendelkezéshez képest - jellemzően kedvezőtlenebb nyugdíjszámítási szabályt vezetett be: az érintett, nyugdíjba vonuló személyek a foglalkoztatásuk, az aktív munkavállalásuk időszakát lezáró időpontban - magasabb képzettségükre, beosztásukra, nagyobb tapasztalatukra figyelemmel - általában magasabb keresettel rendelkeznek, mint a munkavállalás korábbi időszakában; a Tnyvhr. 2015. január 1-től hatályos 14. § (10) bekezdése alkalmazása - a felek által sem vitatottan - a felperesre is kedvezőtlenebb nyugdíjszámítást eredményez. A jogalkotó a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdésében az Tnyvhr. új szabályának alkalmazását - a folyamatban lévő jogviszonyokba való beavatkozást megvalósító jogszabályok módosítása során gyakran alkalmazott megoldástól eltérően - generálisan rendeli el, nem csupán akkor, ha az az érintettekre nézve kedvezőbb. A jogalkotó a nyugdíjszámítási szabály megváltoztatásával hosszú távú, anyagi jogviszonyokba avatkozott be úgy, hogy a felperesre és más érintettekre is kedvezőtlen szabály alkalmazását a korábban (a kedvezőbb szabály hatályban léte alatt) indult, első fokon folyamatban lévő ügyekben is elrendelte. A Kúria a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdésében alkalmazott szabályozási megoldás ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett hátrányos, jogkorlátozó visszaható hatályú normaalkotás tilalmával is.
- [21] Az Alkotmánybíróság a 21/2017. (IX.11.) AB határozatával megállapította, hogy az ellátás megállapításának tartalmi szabályait, részben a szabályok alkalmazásának idődimenzióját meghatározó Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata és a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése között - figyelemmel az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére és T) cikk (3) bekezdésére is - az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdésének sérelmére vezető ellentét áll fenn. Az

Alkotmánybíróság ezért a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes rendelkezését - mellőzve a bírói kezdeményezésben foglaltak további vizsgálatát - megsemmisítette és - az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdése alkalmazásával - megállapította, hogy a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése a Kúria előtt Mfv.III.10.350/2016. szám alatt folyamatban lévő ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

- [22] Mivel a felperes öregségi nyugdíja megállapítására és a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálatára az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek ítélt és - az alkalmazási tilalom kimondása folytán - a felperes ügyében nem alkalmazható jogszabályi rendelkezés alapján került sor, a Kúria a jogerős ítéletet - a felülvizsgálati kérelemben felhozott további kifogások vizsgálatának mellőzésével - az első- és másodfokú társadalombiztosítási határozatokra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte [Pp. 275. § (4) bekezdés, 339. § (1) bekezdés]. Az alperes az új eljárásban a felperes ellátásának megállapítása során a Tnyvhr. 93. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes rendelkezését nem alkalmazhatja [Abtv. 39. § (1) bekezdés, 45. § (2) bekezdés].

A döntés elvi tartalma

- [23] A nyugdíjszámítást eltérően szabályozó rendelkezések egyidejű alkalmazása folytán felmerült, törvényi és kormányrendeleti szintű jogszabályok ütközéséből eredő alkotmányossági probléma az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésével orvosolható [Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdés, Abtv. 25. §, Tny. 64. § (2) bekezdés, Tnyvhr. 14. § (10) bekezdés, 93. § (1) bekezdés].

Záró rész

- [24] Az alperes a felperes elsőfokú és felülvizsgálati eljárásban felmerült költsége megfizetésére a Pp. 78. § (1) bekezdése alapján köteles.
- [25] A Kúria az elsőfokú bírósági és a felülvizsgálati eljárás illetékéről a Tny. 81. §-a alkalmazásával határozott.
- [26] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 274. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

, 2017. október 9.

. Zanathy János s.k. a tanács elnöke, Dr. Magyarfalvi Katalin s.k. előadó bíró, Dr. Farkas Katalin s.k. bíró

A kiadmány hitelélül:

tisztviselő