

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/2020. (X. 15.) AB HATÁROZATA

a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.420/2019/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.420/2019/10. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Szekeres Csaba ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.420/2019/10. számú ítélete ellen, kérve a bírói döntés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] 2. Az alapügyben eljáró bíróság által megállapított tényállás szerint az indítványozó 2019. január 31-éig rehabilitációs ellátásban részesült, melynek összege havi 70 175 Ft volt. Az indítványozó 2018. december 11. napján – a korábban már megállapított rehabilitációs ellátás időtartamának leteltét megelőzően – a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának megállapítása iránt terjesztett elő újabb kérelmet.
- [4] Az elsőfokú orvosi szakértői bizottság 2018. december 19-én kelt komplex minősítési bizottsági véleményében az indítványozó egészségi állapotának mértékét 2018. december 19. napjától 54%-ban állapította meg azzal, hogy foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, állapota alapján B1 minősítési kategóriába tartozik, a rehabilitáció időtartama 36 hónap. Erre figyelemmel Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala 2019. január 21-én hozott határozatával az indítványozó részére 31 295 Ft havi összegű, rendszeres rehabilitációs ellátást állapított meg 2019. február 1-jétől 2022. január 31-ig.
- [5] Az indítványozó az elsőfokú határozat ellen fellebbezéssel élt. A fellebbezésre tekintettel a másodfokon eljáró Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 94-2-00046/2019/5. számú határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta és az indítványozó részére 2019. február 1-jétől rokkantsági ellátást állapított meg havi 46 940 Ft összegben. A másodfokú orvosi bizottság 2019. február 27-én kelt komplex minősítési bizottsági véleménye szerint az indítványozó egészségi állapotának mértéke 2018. december 19-től 50%, tartós foglalkozási rehabilitációt igényel, azonban egyéb körülményei miatt a foglalkozási rehabilitációja nem javasolt, állapota alapján a C2 minősítési kategóriába tartozik, felülvizsgálata 2019 decemberében szükséges.
- [6] Az indítványozó a másodfokú komplex minősítési bizottsági véleményre utalva hangsúlyozta, hogy a korábban megállapított 49%-os egészségi állapotához képest az újabb felülvizsgálat eredményeképpen megállapított 50%-os egészségi állapota, valamint a C1 csoportból a C2 minősítési csoportba való átsorolása, továbbá

a rehabilitációs ellátás helyett a rokkantsági ellátás megállapítása nyomán esetében „állapotjavulásról nem beszélhetünk”.

- [7] Az indítványozó a jogerős határozattal szemben keresetet terjesztett elő. Keresetében a jogerős határozat megváltoztatását kérte perköltsége megfizetése mellett, s vitatta a megállapított rokkantsági ellátás összegét. Arra hivatkozott, hogy bár egészségi állapota nem javult, a kérelme előterjesztése előtt folyósított összegnél mégis alacsonyabb mértékű ellátást állapítottak meg számára. Kifogásolta, hogy a jogerős határozatban a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 33/A. § (1) bekezdés a) pontját, s ekként a 32. § (1) bekezdés, a 33. § (1) bekezdés és a 12. § (1) bekezdés rendelkezéseit is figyelmen kívül hagyva, az ellátás mértékét a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél (70 175 Ft) alacsonyabb összegben (46 940 Ft) állapították meg. Az indítványozó keresetében hivatkozott az Alkotmánybíróság 21/2018. (XI. 14.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh1.) is, többek között az Abh1.-nek arra a megállapítására, hogy „a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszere indokolt átalakítása során az egyes ellátásra jogosult egyének nem viselhetnek az átalakítással összefüggésben túlzott terhet. Túlzottnak tekinthető a teher akkor, ha az érintett fogyatékossgal élő személyek tényleges fizikai állapotának kismértékű javulása az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül az ellátásuk összegének állapotjavulásukat nyilvánvalóan aránytalan mértékben meghaladó, jelentős csökkentésével jár.” (Indokolás [54])
- [8] A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.420/2019/10. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság kifejtette, hogy az Mmtv. 32. § (1) bekezdése szerint a 2011. december 31-én folyósított – többek között a – III. csoportos rokkantsági nyugdíj 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként került tovább folyósításra azzal, hogy az ellátás összege megegyezik a 2011. december hónapra járó ellátás összegével. Az Mmtv. 33. § (1) bekezdése pedig rögzíti többek között azt, hogy ha a 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesülő személyek ellátását 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként folyósítják, akkor az ellátás összege megegyezik a 2011. december hónapra járó ellátás összegével. Az Mmtv. hivatkozott rendelkezései kapcsán a bíróság rámutatott arra, hogy azokat a jogalkotó az Mmtv. záró rendelkezéseiben helyezte el. Ezek az átmeneti szabályok az Mmtv. hatálybalépését megelőzően az egészségkárosodással összefüggésben nyújtott ellátások körében azt állapították meg, hogy az ellátások továbbra is társadalombiztosítási alapúak, azonban nem a nyugdíjbiztosítási, hanem az egészségbiztosítási pénzbeli ellátások közé tartoznak. Az Mmtv. 32. §-a és 33. §-a rögzíti így azokat a jogosult csoportokat, akiknek ellátását rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásként kellett továbbfolyósítani. Az átalakított rokkantsági vagy rehabilitációs ellátás összegét pedig nem kellett az Mmtv. 12. §-a alapján újra kiszámítani. Az eljáró bíróság szerint az indítványozó esetében nem volt vitatott, hogy a felperes a 2011. december 31-én kapott ellátását az alperes közigazgatási szerv a jogszabályi előírások betartásával helyesen alakította át. A bíróság ugyanakkor rámutatott arra, hogy az Mmtv.-nek az indítványozó által hivatkozott, s a törvény átmeneti rendelkezései között szereplő 32–33/A. §-a a megváltozott jogszabályi környezetre, azaz a 2011. december 31-ét követő változásra utal vissza, ezért e rendelkezéseket a változással összefüggésben, azaz az első felülvizsgálat során kell, és kizárólag akkor lehet alkalmazni. A bíróság szerint e jogértelmezés következik a Kúria ítéleteiből, amelyekre a bíróság döntésében hivatkozott. Az eljáró bíróság az indítványozó által hivatkozott Abh1. kapcsán arra mutatott rá, hogy az a jogszabályváltozást követő első felülvizsgálat során megállapított ellátásra vonatkozott, az indítványozó ügyének viszont nem ez volt a tárgya, mivel a felperes indítványozó új kérelmet nyújtott be, s az új kérelem körében az Mmtv. 33/A. §-ának rendelkezései nem alkalmazhatók.
- [9] 3. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó a támadott bírói döntést az Alaptörvény 28. cikkébe, XXIV. és XXVIII. cikkébe, B) cikk (1) bekezdésébe, valamint Q) cikk (2) bekezdésébe ütközőnek tartotta. Az indítványozó azt állította, hogy a bíróság az Alaptörvény 28. cikkével összhangban nem álló bírói jogértelmezés útján kizárta még állapotromlás esetén is a korábban folyósított ellátással legalább azonos mértékű ellátás megállapításának kötelezettségét. E jogértelmezéssel a bíróság megsértette az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát. Az indítványozó alapvető jogát sértő eljárás eredményeként került tehát sor a számára biztosított ellátás összegének jelentős mértékű csökkentésére, s így a jogbiztonságból eredő szerzett joga is sérült.
- [10] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában is hivatkozott az Abh1.-re. Utalt a határozat indokolásának azon részére, mely szerint „a rokkantsági ellátás összegének kiszámítására vonatkozó szabályt az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelően csak az ellátásra jogosult állapotjavulása esetén kell alkalmazni, állapotjavulás hiányában a korábban megállapított rokkantsági ellátás mértéke nem csökkenthető” (Indokolás [35]).

- [11] Hivatkozott továbbá az indítványozó arra, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének beiktatásakor a törvényjavaslat előterjesztője a jogszabálytervezet szövegéhez a következő indokolást fűzte: „az érintett ellátásokban – rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék – részesülő személyek számára a jogalkotó biztosítja a szerzett jogok érvényesülését, a rehabilitálhatóság és foglalkoztathatóság szempontjait figyelembe véve kezeli az érintett ellátási csoportokat, szem előtt tartva a létbiztonságot.” Ebből az indítványozó arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó „figyelemmel az érintett ellátási csoportokra, valamint a létbiztonságra csak abban az esetben engedi csökkenteni a korábbi ellátás összegét, ha az annak megállapítása alapjául szolgáló egészségügyi-munkaképességi állapotban pozitív változás következik be.”
- [12] Az indítványozó az Alkotmánybíróság 3024/2019. (II. 4.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh2.) is hivatkozott. Állította, hogy az Alkotmánybíróság a megváltozott munkaképességű személyek részére járó ellátás kapcsán az Abh2.-ben arra az álláspontra helyezkedett, hogy az állapotjavulás ténye, mely a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi, olyan garanciális előírás alkalmazása a jogalkotó részéről, amely a szerzett jogok védelmét szolgálja, azaz a korábbi ellátás összege tekintetében az alkotmányos elvárásoknak megfelelő indok nélküli csökkentés akadályát képezi (lásd: Indokolás [43]).
- [13] 4. Az Alkotmánybíróság megkereste az Emberi Erőforrások Minisztériumának vezetőjét az indítvánnyal kapcsolatos álláspontja kifejtése érdekében.

## II.

- [14] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„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.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

- [15] 2. Az Mmtv. érintett rendelkezései:

„14. § (1a) Ha a megváltozott munkaképességű személyek ellátásában részesülő személy az ellátásra való jogosultságot megállapító döntés véglegessé válását vagy jogerőre emelkedését követően újabb kérelmet terjeszt elő, azt a 19. § (1) bekezdés b) pontja szerinti felülvizsgálat iránti kérelemnek kell tekinteni.”

„19. § (1) A rehabilitációs hatóság a komplex minősítés során megállapított körülményekre vonatkozóan felülvizsgálatot (a továbbiakban: felülvizsgálat) végez

[...]

b) az ellátott kérelmére

[...]

(2) Amennyiben a felülvizsgálat során a rehabilitációs hatóság megállapítja, hogy a 3. § (2) bekezdése szerinti minősítési kategória eltér a felülvizsgálatot megelőzően megállapított minősítési kategóriától (a továbbiakban: állapotváltozás), akkor a megváltozott munkaképességű személyek ellátását az új minősítési kategória figyelembevételével – ha a bíróság által elrendelt megismételt eljárás esetén az ítélet másként nem rendelkezik – az erről

szóló döntést követő naptól állapítja meg. A megállapított ellátás összege az állapotjavulás kivételével nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél. Ha a megállapított ellátás összege csökken, azt a döntést követő második hónap első napjától kell a csökkentett összegben folyósítani.”

„32. § (1) A 2011. december 31-én a 30. § (3)–(5) bekezdése és a 31. § alá nem tartozó

a) I-II. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,

b) az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltő III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban,

c) az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött vagy 5 éven belül betöltő rendszeres szociális járadékban,

d) átmeneti járadékban

részesülő személy ellátását a Kormány által kijelölt szerv 2012. január 1-jétől rokkantsági ellátásként folyósítja tovább azzal, hogy az ellátás összege megegyezik a 2011. december hónapra járó – az a) és b) pont szerinti esetben a 2012. januári nyugdíjmelés mértékével növelt – ellátás összegével. Az átalakítás nem érinti a soros felülvizsgálati kötelezettséget. A b) és c) pont alkalmazásában az minősül az öregségi nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltő személynek, aki 2011. december 31-éig az 57. életévét betöltötte.”

„33. § (1) A 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesülő – a 30. § (3)–(5) bekezdése, a 31. § és a 32. § (1) bekezdés b) és c) pontja alá nem tartozó – személyek ellátását a Kormány által kijelölt szerv 2012. január 1-jétől rehabilitációs ellátásként folyósítja azzal, hogy az ellátás összege megegyezik a 2011. december hónapra járó – a III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban részesülők esetén a 2012. januári nyugdíjmelés mértékével növelt – ellátás összegével.”

„33/A. § (1) Amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott

a) rokkantsági ellátásra jogosult, az ellátás összegét a 12. § (1) bekezdésében foglaltak szerint kell megállapítani azzal, hogy az – az állapotjavulás kivételével – nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél,

b) rehabilitációs ellátásra jogosult, az ellátás összege megegyezik

ba) a döntés időpontjában érvényes közfoglalkoztatási bér 40 százalékával, ha a jogosult foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható,

bb) a döntés időpontjában érvényes közfoglalkoztatási bér 80 százalékával, ha a jogosult tartós foglalkozási rehabilitációt igényel.”

### III.

[16] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[17] Az Abtv. 27. §-a szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó természetes személy a sérelmezett bírói döntéssel zárult ügyben felperes volt, számára hátrányos döntés született. A kérelmező ekként alkotmányjogi panasz benyújtására indítványozói jogosultsággal rendelkezik, érintettsége fennáll.

[18] Az indítványozó – jogi képviselője útján – 2019. szeptember 24-én vette át a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.420/2019/10. számú ítéletét. Az alkotmányjogi panaszt 2019. november 18-án, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben elektronikus úton terjesztette elő az eljáró bíróságon. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a rendes jogorvoslattal nem támadható bírói döntést támadta.

[19] Az előadó alkotmánybíró az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az alkotmányjogi panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesztett a testület elé.

## IV.

- [20] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [21] 1. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Ennek keretében vizsgálja, hogy a bírói döntésben alkalmazott jogértelmezés megfelel-e az Alaptörvény 28. cikkében foglaltaknak, vagyis hogy az eljáró bíróság a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte-e, abból a feltételezésből kiindulva, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [22] Az Alkotmánybíróság a 23/2018. (XII. 28.) AB határozatában úgy foglalt állást, hogy „az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.” (Indokolás [26])
- [23] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint egy szabályozás felülírása, kitégítése a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. A *contra legem* jogalkalmazás ilyen módon a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. A bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája mindazonáltal csak kivételesen merülhet fel, akkor, ha a következő – egymást erősítő – feltételek együttes fennállása megállapítható. Mindenekelőtt akkor, ha a bíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza. Továbbá akkor, ha a bíróság a jogkérdésre nyilvánvalóan vonatkozó jogi normákat nem veszi figyelembe. Valamint akkor, ha a bíróság döntését egy olyan bírósági joggyakorlatra alapítja, amelynek alapjául szolgáló jogi normákat a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával és hatálybaléptetésével összefüggésben kifejezetten hatályon kívül helyezett [20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [29]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát a *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás csak kivételesen alapozza meg az alaptörvény-ellenességet, mégpedig akkor, ha a *contra legem* jogalkalmazás egyben – a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglaltak feltételek fennállása esetén – alaptörvény-ellenesnek (*contra constitutionem*) minősül [lásd: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [24] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését minden esetben tartalmi vizsgálathoz kötötte: „elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet és bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig – mérlegelés eredményeként – mindezekből vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre nézve” [lásd 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [17]; vö. 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18]; 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [27]].
- [25] Az Alkotmánybíróság emlékeztet ugyanakkor arra, hogy az Alaptörvény, illetőleg az Abtv. az Alkotmánybíróság számára főszabály szerint nem biztosít vizsgálati lehetőséget ahhoz, hogy a jogalkalmazó az adott, konkrét ügyben helytállóan értékelte-e a bizonyítékokat, illetve a mérlegelésének eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, illetve ennek során a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban meghatározott módon a jogalkalmazó (hatóság, bíróság) számára fenntartott feladat. Ehhez hasonlóan a jogszabályok értelmezése és a jogági dogmatikához tartozó álláspontok helytállóságának, érvényességének megítélése is a jogalkalmazók számára fenntartott hatáskör [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [22]]. Az Alkotmánybíróságnak ugyancsak nem feladata az alapügy eldöntése. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényből fakadó hatásköre keretében az indítvány nyomán csak abban a kérdésben foglalhat állást, hogy az alapügyben hozott bírói döntés ellentétes-e az Alaptörvény valamely rendelkezésével (Abh1., Indokolás [22]).
- [26] 2. A konkrét esetben az indítványozó 2019. január 31-éig rehabilitációs ellátásban részesült. 2018. december 11-én ugyanakkor a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti kérelmet terjesztett elő az első fokon eljáró rehabilitációs hatóságnál. Az Mmtv. 14. § (1a) bekezdése értelmében, ha a megváltozott munkaképességű személyek ellátásában részesülő személy az ellátásra való jogosultságot megállapító döntés véglegessé válását vagy jogerőre emelkedését követően újabb kérelmet terjeszt elő, azt a 19. § (1) bekezdés *b*) pontja

szerinti felülvizsgálat iránti kérelemnek kell tekinteni. Az Mmtv. 19. § (2) bekezdése előírja továbbá, hogy amennyiben a felülvizsgálat során a rehabilitációs hatóság megállapítja, hogy a minősítési kategória eltér a felülvizsgálatot megelőzően megállapított minősítési kategóriától, akkor a megváltozott munkaképességű személyek ellátását az új minősítési kategória figyelembevételével az erről szóló döntést követő naptól állapítja meg. A rokkantsági ellátás összegénél havi átlagjövedelemként a minimálbért kell az Mmtv. 33/A. § (2a) bekezdése alapján figyelembe venni, és a megállapított ellátás összege az Mmtv. 19. § (2) bekezdésében foglaltak szerint nem lehet kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél.

- [27] A másodfokon eljáró Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal az előzőektől eltérően nem a vonatkozó hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően hozta meg a 94-2-00046/2019/5. számú határozatát. Nem vette figyelembe az Mmtv. 14. § (1a) bekezdését, melynek értelmében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásában részesülő indítványozó 2018. december 11-én előterjesztett újabb kérelmét a 19. § (1) bekezdés b) pontja szerinti felülvizsgálat iránti kérelemnek kellett volna tekinteni. Nem vette így figyelembe az Mmtv. 19. § (2) bekezdését sem, amelynek megfelelően az indítványozó állapotváltozása (C2 minősítési kategória) miatt a 2019. január 21. napján kelt 77-2-02872/2018/1. számú elsőfokú határozatot megváltoztatva az ezt követő naptól, 2019. január 22-étől kellett volna rokkantsági ellátást megállapítania. Nem volt ekként tekintettel az Mmtv. 19. § (2) bekezdésének arra a szabályára sem, amelynek értelmében és a megállapított ellátás összege nem lehetett volna kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél.
- [28] A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 94-2-00046/2019/5. számú határozatának felülvizsgálata iránt indított perben eljáró Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szintén nem a hatályos rendelkezések figyelembevételével járt el. A közigazgatási perben eljáró bíróság az ítéletében szintén nem vette figyelembe az Mmtv. fent hivatkozott rendelkezéseit, és nem is indokolta azt, hogy az indítványozó ügyében a konkrét jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta.
- [29] 3. Az Alkotmánybíróság fentiekben ismertetett gyakorlata szerint a *contra legem* jogalkalmazás a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére vezethet. A bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája merül fel akkor, ha a bíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza.
- [30] Az Alkotmánybíróság a fentiekben megállapította, hogy a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal 94-2-00046/2019/5. számú határozatának felülvizsgálata iránt indított perben eljáró Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nem a vonatkozó hatályos rendelkezések figyelembe vételével járt el. A közigazgatási perben eljáró bíróság a korábbi ellátás összegének csökkentése kapcsán nem vette figyelembe az Mmtv. fent hivatkozott rendelkezéseit, és nem is indokolta azt, hogy az indítványozó ügyében a konkrét jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta.
- [31] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben és az Abh2.-ben a szerzett jogok védelmét szolgáló általános érvényű garanciális előírásnak minősítette azt az Mmtv.-ben foglalt szabályt [Mmtv. 19. § (2) bekezdés; 33/A. § (1) bekezdés a) pontja], amely szerint az állapotjavulás ténye a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi. Az Alkotmánybíróság értelmezésében e garanciális szabály a korábbi ellátás összege tekintetében az alkotmányos elvárásoknak megfelelő indok nélküli csökkentés akadályát képezi (Abh1., Indokolás [54]; Abh2., Indokolás [43]).
- [32] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben emlékeztetett rá: „A szerzett jogok védelmének alkotmányos megítélése az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogbiztonság kérdéséből ered. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, és egyértelműek legyenek. Működésüket tekintve kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lenniük a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság korábban azt is megállapította, hogy a jogbiztonság elve többek között megköveteli a szerzett jogok védelmét, a véglegesen teljesedésbe ment jogviszonyok érintetlenül hagyását, továbbá a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozhatóságát. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogbiztonság és a szerzett jog alkotmányos védelme nem értelmezhető akként, hogy a múltban keletkezett jogviszonyokat soha nem lehet alkotmányos szabályozásokkal megváltoztatni {legutóbb összefoglalóan: 12/2018. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [92]}.” (Abh2., Indokolás [41])

- [33] Az Alkotmánybíróság „elvi éllel állapította meg, hogy a jogbiztonság mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a szerzett jogok védelmének elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű. E megállapítás alátámasztására kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a szolgáltatásokat és a hozzájuk fűződő várományokat nem lehet sem alkotmányosan megfelelő indok nélkül, sem pedig egyik napról a másikra megváltoztatni. Az átmenet nélküli változáshoz különös indok szükséges. Ugyanakkor azt is rögzítette, hogy a kötelező biztosítási rendszer esetében a járulékok kötelező befizetése, vagyis e vagyonelevonás fejében a rendszer fokozottabb stabilitása várható el [lásd összefoglalóan: 29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [42]–[44]].” (Abh2., Indokolás [42])
- [34] Mindezt figyelembe véve a jelen esetben megállapítható volt, hogy a közigazgatási perben eljáró bíróság a korábbi ellátás összegének csökkentése kapcsán nem vette figyelembe az Mmtv. fent hivatkozott rendelkezéseit, és nem is indokolta azt, hogy az indítványozó ügyében a konkrét jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazta, jóllehet a mellőzött jogi normák a szerzett jogok védelmét szolgáló általános érvényű garanciális előírások, amelyek a korábban megállapított ellátás összege tekintetében az alkotmányos elvárásnak megfelelő indok nélküli csökkentés akadályát képezik.
- [35] Az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy a *contra legem* jogalkalmazás – a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatban foglaltak feltételek fennállása esetén – alaptörvény-ellenesnek (*contra constitutionem*) minősül [lásd: 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [36] 4. A jelen esetben az Alkotmánybíróság – figyelemmel e korábbi határozataira – arra a következtetésre jutott, hogy a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.420/2019/10. számú ítélete a fentiekben kifejtettek alapján a tisztességes eljáráshoz való jogba ütközött, s ezért alaptörvény-ellenes. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.420/2019/10. számú ítéletét megsemmisítette.
- [37] Az Abtv. 43. §-a értelmében amennyiben az Alkotmánybíróság a 27. § szerinti eljárásban alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti, melynek eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A bírói döntés felülvizsgálatakor az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz hatásköréhez igazodva a konkrét ügy érdemét érintő alkotmányossági vetületű kérdésekről határozott, de ennek a konkrét ügyre vonatkozó konzekvenciáit már az eljáró hatóságnak, illetve bíróságnak kell levonnia. Az indítványozó számára ilyenformán biztosítható hatékony jogorvoslat az Alaptörvény sérelmével szemben.
- [38] 5. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2020. október 6.

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

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

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

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Handó Tünde s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Varga Zs. András*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1928/2019.  
Megjelent a Magyar Közlöny 2020. évi 225. számában.

