

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 14/2018. (IX. 27.) AB HATÁROZATA

a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 95/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 95/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti. A megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti.

2. A megsemmisített rendelkezés a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.091/2018/3/I. sorszám, illetve 10.K.27.090/2018/3. sorszám alatt, valamint a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója a 2018. július 4-én kelt 11.K.27.091/2018/3/I. sorszámú végzésével az előtte folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 95/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető joggal. Az indítványozó bíró hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogra is, annak érintettségéhez ugyanakkor indokolást nem fűzött, illetve nyilvánvalóan a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak feleltette meg.
- [2] 1.1. Az alapul fekvő ügyben a felperes kivételes árvaellátás megállapítása iránti kérelmet nyújtott be az alperes Magyar Államkincstárhoz, mely a felperes kérelmét elutasította. Az alperes határozatában hivatkozott a Tny. 95/A. § (2) bekezdésére, miszerint a határozata ellen kezdeményezett közigazgatási perben kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 123. §-ban megjelölt semmisségi ok fennálltára lehet hivatkozni. A felperes kereseti kérelmet terjesztett elő az alperessel szemben, melyben érdemben támadta az alperes határozatát, semmisségi okra nem hivatkozott, álláspontja szerint semmisségi ok nem is áll fenn. Az alperes a kereseti kérelem elutasítását kérte.

- [3] 1.2. A bírói kezdeményezést előterjesztő bíró hivatkozik az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatára, illetve a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra is, mely szintén hivatkozott a fenti határozatban megállapítottakra.
- [4] E határozatok szerint a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül, a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező garanciák azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.
- [5] A 22/2013. (VII. 19.) AB határozatban foglaltak szerint a jogorvoslathoz való jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A 35/2013. (XI. 22.) AB határozat szerint vizsgálni kell a jogorvoslathoz való jog tényleges biztosítottsága vonatkozásában, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata, továbbá hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása. Ezen felül vizsgálat tárgyává kell tenni azt, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor, továbbá azt, hogy jogorvoslathoz való jog korlátozásával járó alapjogkorlátozás arányosnak tekinthető-e. A 36/2013. (XII. 5.) AB határozat szerint a jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A 3150/2017. (VI. 14.) AB határozat szerint pedig a jogorvoslat hatékonyságának szükséges feltétele, hogy a kérelmezőnek alanyi joga legyen a jogorvoslatot igénybe venni, a jogkör gyakorlójának pedig érdemi felülbírálatra legyen lehetősége.
- [6] 1.3. Mindezeket figyelembe véve a hatékony jogvédelem követelményét a Tny. 95/A. § (2) bekezdésében foglaltak nem elégítik ki, ugyanis a bíróság kizárólag a semmisségi okok fennálltát vizsgálhatja, a kivételes nyugellátás feltételeinek fennállását, illetve azt, hogy a hatóság megfelelően alkalmazta-e a kivételes nyugellátásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, nem érintheti. Ilyen formában a közigazgatási per – mint a közigazgatási jogvitákban való döntés terepe – formálissá válik, a bíróságnak – amennyiben a felperes hivatkozik rá – kizárólag az Ákr. 123. § (1) bekezdésében megjelölt semmisségi okokat szabad vizsgálnia. Amennyiben a felperes nem hivatkozik semmisségi okra, okokra, akkor pedig el kell utasítani a keresetet. Ilyen formában nem érvényesül a perbe vitt jogok és kötelezettségek „valóban elbírálásának” követelménye, hiszen sem a felperes nem hivatkozhat a kivételes nyugellátással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések megsértésére, sem a bíróság nem állapíthatja meg a kivételes nyugellátással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések megsértését. A Tny. 95/A. § (2) bekezdése kifejezetten kevés teret, sőt semmilyen teret nem hagy arra, hogy a bíróság érdemben elbírálja a felperes keresetét. Mivel jelen esetben egyfokú közigazgatási eljárásban keletkezett közigazgatási cselekményről (határozatról) van szó, kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a bíróság érdemben bírálhassa el a közigazgatási határozat törvényességét. Előfordulhat olyan eset is ugyanis, hogy a hatóság nem értékelt egy felperes számára kedvező körülményt, vagy a kivételes nyugellátás feltételeit illetően helytelenül foglalt állást.
- [7] A Tny. 95/A. § (2) bekezdését beiktató 2017. évi L. törvény miniszteri indokolása nem tartalmazza a beiktatott jogszabályi rendelkezés indokát. A Tny. korábbi szövege, nevezetesen a 95. § (4) bekezdése azt tartalmazta, hogy a méltányossági jogkörben – a kivételes nyugellátás megállapítása, a kivételes nyugellátás-emelés és az egyszeri segély engedélyezése, valamint a 94. § rendelkezései alapján a tartozás mérséklése, elengedése, illetőleg a fizetési könnyítés engedélyezése tárgyában – hozott döntéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs. E rendelkezéssel szemben a 95/A. § (2) bekezdése biztosított ugyan jogorvoslatot, ez azonban formálisnak tekinthető. A kivételes nyugellátás kapcsán ráadásul olyan személyekről beszélünk, akiknek az esetleges kivételes nyugellátásuk mellett egyéb jövedelmük, bevételük nincs. Rendkívül fontos tehát esetükben, hogy a bíróság az egyfokú közigazgatási eljárásban hozott döntést érdemben bírálhassa felül, s érdemben döntsön az ilyen személyek kivételes nyugellátását illetően. A jogorvoslat Tny. 95/A. § (2) bekezdése szerinti korlátozott biztosítása alkotmányosan nem indokolható, nem felel meg a hatékony, érdemi jogorvoslat és az érdemi felülbírálat

alkotmányos követelményének. A jogorvoslathoz való jog korlátozása nem tekinthető arányosnak sem, hiszen a kivételes nyugellátással érintett személyek úgy veszítik el az ellátáshoz való jogosultságukat, hogy érdemi jogorvoslattal nem élhetnek az ezzel kapcsolatos hatósági döntéssel szemben. Az ilyen személyeknek a kivételes nyugellátás jelentheti a jövedelmük, bevételük jelentős, ha nem egyetlen tételét.

- [8] 2. A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egy másik bírója a 2018. augusztus 9-én kelt 10.K.27.090/2018/3. sorszámú végzésével az előtte folyamatban lévő per tárgyalását szintén felfüggesztette és az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Tny. 95/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben (alkotmánybírósági ügyszám: III/276/2018.). Álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető joggal. Az indítványozó bíró szintén nem indokolta a XXIV. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érintettségét.
- [9] 2.1. Az alapul fekvő ügyben a felperes kivételes nyugellátás-emelés iránti kérelmet terjesztett be az alperes Magyar Államkincstárhoz, amely a kérelmet sommás eljárásban hozott határozatával elutasította. A felperes kérelmének teljes eljárásban történő elbírálását kérte. A Magyar Államkincstár a kérelmet a teljes eljárásban meghozott határozatával szintén elutasította. A felperes ezt követően fordult bírósághoz. Az alperes vádiratában a Tny. támadott 95/A. § (2) bekezdésére hivatkozott.
- [10] 2.2. Az indítványban – a jelen ügyben előterjesztett indítvánnyal egyezően – foglaltak szerint a támadott szabályozás csak formálisan biztosítja a jogorvoslatot, a közigazgatási perben nincs lehetőség az érdemi jogorvoslatra, ezért a hatékony jogvédelem nem biztosított. A támadott szabályozás alkotmányosan nem indokolható és nem is tekinthető arányosnak.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság a III/276/2018. számú ügyet a tartalmi egyezésre tekintettel egyesítette a jelen ügghöz és együttesen bírálta el.

## II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„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.”

- [13] 2. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény érintett rendelkezése:

„95/A. § (2) A kivételes nyugellátás megállapítása, a kivételes nyugellátás-emelés engedélyezése, az egyszeri segély engedélyezése, a tartozás méltányosságból történő mérséklése, elengedése, valamint a fizetési kedvezmény engedélyezése ügyében hozott döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehet hivatkozni.”

## III.

- [14] A bírói kezdeményezések megalapozottak.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezde-

ményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a felperes kereseti kérelmére tekintettel a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, a norma részleges vagy teljes alaptörvény-ellenessége esetén a hiánya más döntéshez vezethet a konkrét ügyben, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány – az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló részében – határozott kérelmet tartalmaz.

- [16] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogot keletkeztet a jogorvoslat igénybevételére mindenki számára, aki a döntés folytán jogát vagy jogos érdekét sértve érzi. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének a módját {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}, azonban a jogorvoslati jog tekintetében az Alkotmánybíróság gyakorlata számos követelményt határozott meg, amelynek meg kell felelnie a jogorvoslati rendszernek. E követelmények vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmány alatt és az Alaptörvény hatályba lépését követően is következetes volt. A jogorvoslat egyik elemeként az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását rögzítette {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}, melyhez a közigazgatási döntések vonatkozásában társult a bírói út rendelkezésre állásának követelménye is. További elemként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslati fórum abbéli képességét, hogy a sérelmezett döntést felülvizsgálja, és a sérelem fennállása esetén a döntés megváltoztatása vagy megsemmisítése (hatályon kívül helyezése) révén a sérelmet a döntésre visszaható módon orvosolja. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslati lehetőség, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {3020/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [37], 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Végezetül pedig a jogorvoslati jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28], 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}, vagyis elégséges az egyfokú jogorvoslat.
- [17] Ezen elemeket az Alkotmánybíróság idővel tovább részletezte. Az érdemi, ügydöntő döntések fogalma értelmezésekor a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [66]}. A hatósági döntések kapcsán rögzült az is, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e a jogorvoslati jog szempontjából, azt csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának feltétele az, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntés meghozataláról {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [18] A jogorvoslati jog ténylegességének követelménye, vagyis az, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására, két elemet foglal magában: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslati fórum terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37], 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. Feltétlen követelmény, hogy az eljáró fórum az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassa és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálja {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}. E körben hangsúlyozottan jelen vannak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes bírói eljárás követelményei.
- [19] A 7/2013. (III. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság – korábbi alkotmánybírói határozatokra hivatkozva – rámutatott arra, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás

alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül. A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]].

- [20] Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében megállapította, hogy a modern magyar közigazgatási bíráskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya. A törvénycikk 131. §-a úgy rendelkezett, hogy a bíróság „érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”; a 134. §-a szerint pedig „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítél.” Történeti alkotmányunk vívmányaira és a hivatkozott döntésre alapozva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálania – a közigazgatási szerv mérlegelését is. Döntése során figyelemmel kell lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjóknak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]–[88]].
- [21] 3. Mindezekre tekintettel a következőket kellett megvizsgálni: alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a hatóság határozata, hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása, illetve – ha szükséges – azt kell megvizsgálni, hogy az alapvető jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor és az arányosnak tekinthető-e.
- [22] 3.1. A kivételes árvaellátás kérelemre induló, bizonyos esetben hivatalból is megindítható hatósági eljárás eredményeként meghozott határozattal állapítható meg, amely döntés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szerinti közigazgatási cselekménynek minősül, ezért közigazgatási per tárgya lehet. Az ellátás megállapítása vagy annak elutasítása az ügyfél megélhetésének befolyásolása okán alkotmányjogilag érdemi döntésnek minősül. Hasonlóképpen, a kivételes nyugellátás-emelés ügyében is érdemi döntést hoz a hatóság. A meghozott döntésekkel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs, azokkal szemben közigazgatási per kezdeményezhető. Mindez összhangban van az Ákr., illetve a Kp. által bevezetett új jogorvoslati rendszerrel, melynek értelmében a határozattal szemben csak kivételesen van lehetőség fellebbezésre, ehelyett az általános jogorvoslati eszközzé a közigazgatási per vált, mely anyagi jogerőhatással ruházta fel a végleges, vagyis a közigazgatási szerv által már nem megváltoztatható közigazgatási határozatot. A Kp. a közigazgatási tevékenység [4. § (1) bekezdés] generálklauzulájának bevezetésével, továbbá a hézagmentes jogvédelem megvalósítása céljából kiszélesítette a bírói utat, mely egyértelműen nyitva áll minden egyedi döntéssel szemben [4. § (3) bekezdés].
- [23] 3.2. A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket [38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]].
- [24] A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság

követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában az Alkotmánybíróság már többször nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [85]}.

- [25] Az eljárás során elkövetett jogsértés anyagi jogi vagy eljárásjogi lehet. A bíróság vizsgálja e körben a megállapított tényállást, a bizonyítékok mérlegelését, a bizonyítékokat maga is mérlegelheti, vizsgálja az alapvető eljárási szabályok betartását, illetve az anyagi jogértelmezés helyességét. A Kp. 85. § (5) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.
- [26] Az anyagi jogi hiba a jogorvoslati eljárás eredményeként rendszerint orvosolható, ilyenkor a döntés képes jogi hatás kiváltására, az eljárási hibák közül ugyanakkor egyes hibák olyan súlyosnak minősülnek, ami miatt elkerülhetetlen a törvénytört döntés megsemmisítése, mert a hiba nem orvosolható – ezeket az ún. abszolút eljárási hibákat sorolja fel semmisségi okként az Ákr. 123. §-a. A semmis döntések jogi hatás kiváltására képtelenek.
- [27] A Kp. a hibás közigazgatási cselekményhez kapcsolódó jogkövetkezmények – a hiba jellegéből következő – három fajtáját különbözteti meg: megsemmisítés, hatályon kívül helyezés, megváltoztatás (90. §, 92. §).
- [28] A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényállás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető. Nincs helye megváltoztatásnak – többek között – a méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén (90. §).
- [29] Feltétlen megsemmisítési ok a semmisség, az érvénytelenség, illetve a közigazgatási cselekmény nem létező jellege. A semmisség az Ákr. 123. §-ában meghatározottakat foglalja magában, a közigazgatási cselekmény érvénytelensége valamely, jogszabályban meghatározott okból állhat be, míg a nem létező döntés valamely lényeges alaki hiányosság miatt tekintendő ilyennek. Feltétlen megsemmisítési ok ezek mellett a jogalap téves megválasztása, illetve a bírósági eljárásban nem orvosolható lényeges eljárási jogsértés fennállása. Ezen túl akkor van hatályon kívül helyezésnek, illetve megsemmisítésnek helye, ha a megváltoztatási jogkör nem gyakorolható.
- [30] Mindezekkel ellentétesen a támadott rendelkezés szűkíti a vizsgálható hibák és az alkalmazható jogkövetkezmények körét. Gyakorlatilag csak a fórumhibák és a Kp. révén a nem létezőség körében a súlyos alaki hibák vizsgálhatók, az ügy érdeme, a megállapított tényállás és az anyagi jogi feltételek fennállása és értelmezése, illetve az eljárási szabályok betartása – lévén ezek megsértését sem az Ákr., sem a Tny. nem nevesíti semmisségi okként – nem. A bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Hasonlóképpen nincs következménye az anyagi jogi rendelkezések téves értelmezésének, félretételének sem. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslatihoz való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból együttesen levezetett azon követelmények jelentős korlátozását jelenti, melyek megkövetelik a jogorvoslati ténylegességét, érdemi jellegét.
- [31] 3.3. Az alapjogkorlátozás vonatkozásában következő lépésként az Alkotmánybíróság annak indokoltságát, illetve arányosságát vizsgálta. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rögzíti az alkotmányos alapjogkorlátozás kritériumait. Eszerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.
- [32] A korlátozás indokoltsága vizsgálatához figyelembe kell venni azt, hogy a támadott rendelkezésben felsorolt esetek nem alanyi jogon biztosított ellátások, hanem kivételesen, méltányossági jogkör alkalmazásával megállapítható juttatások. A méltányossági jogkörnek pedig egyedi jellemzői vannak.
- [33] A méltányosság az alkalmazandó főszabályhoz képest kedvezőbb jogalkalmazási döntést eredményez a címzettek számára. Tekintettel a közigazgatás joghoz kötöttségének elvére, a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, vagyis kell egy normatív rendelkezés, ami megteremti e jogkört a közigazgatási szerv számára (jogalkotói méltányosság). Felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E felhatalmazás megléte a joghoz kötöttségből fakadóan egyszersmind azt is jelenti, hogy az alkalmazhatóság anyagi jogi és eljárásjogi feltételei, vagyis az, hogy milyen esetkörben,

kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés jogszabályban rögzítettek kell, hogy legyenek. A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása pedig bírósági kontroll alatt áll [Kp. 85. § (5) bekezdés]. A jogszabályban meghatározott méltányossági szempontok téves értékelése megalapozhatja a jogszabálysértés megállapítását. Hasonlóképpen, ha a mérlegelési szempontok nem derülnek ki a határozatból, akkor a döntés megalapozottsága sem vizsgálható, ami szintén jogszabálysértő. Másképpen megfogalmazva: ugyan ezek a juttatások *ex gratia* juttatások, ez nem jelenti azt, hogy ha hatósági jogalkalmazás útján rendelte érvényesíteni a jogalkotó, a jogalkalmazó mindennemű kötöttség nélkül, szabadon dönthet e tárgykorben.

- [34] Ennek megfelelően, a Tny. 95/A. § (2) bekezdésében említett esetek közül a tartozás mérséklése, elengedése, fizetési kedvezmény engedélyezése feltételeit a törvény 94. §-a, míg a kivételes nyugellátás megállapításának, továbbá a kivételes nyugdíjmelés és az egyszeri segély engedélyezésének részletes szabályait a Tny. 66. §-a, illetve a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tny. vhr.) 72/B. §-a rögzíti a Tny. 101. § (1) bekezdés *n*) pontja felhatalmazása alapján.
- [35] A Tny. 66. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján, „[k]ülönös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a kormányrendeletben meghatározott nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv vezetője az öregségi nyugdíjkorhatárt elérő személy, a megváltozott munkaképességű özvegy és az árva részére kivételes nyugellátást (a továbbiakban együtt: kivételes nyugellátás) állapíthat meg”. Ugyanitt a *b*) pont határozza meg a kivételes nyugellátás-emelés és az egyszeri segély alanyi körét és feltételeit. A részletszabályokat tartalmazó Tny. vhr. 72/B. §-a pozitív és negatív feltételeket rögzít e támogatásokra vonatkozóan. Pénzügyi korlátot rögzít az (1d) bekezdés, illetve kizáró szabály található a (2) bekezdésben. Pozitív feltételeket rögzít a (4), az (5), a (6), a (9), a (11), valamint a (15)–(17) bekezdés. A (3) bekezdés emellett rögzíti azt is, hogy a „kivételes nyugellátást minden szempontból úgy kell tekinteni, mintha az – a jogosultsági feltételek megléte esetén – jogszerűen megilletné az ellátásban részesülőt.” E rendelkezés alanyi jogi karaktert is ad a kivételes ellátásnak.
- [36] A méltányosság sajátos jellege indokolja, hogy ilyen ügyekben a Kp. kizárja a megváltoztatás lehetőségét, azonban ez nem vonja feltétlenül maga után az érdemi vizsgálat lehetőségének kizárását is. A formálissá váló jogorvoslat, különös tekintettel a kivételes nyugellátások alanyi jogi jellegű karakterére nem indokolható e sajátos jelleggel. A közigazgatás joghoz kötöttsége olyan abszolút követelmény, amiből egyenesen következik annak számonkérhetősége, hatósági eljárások esetén bíróság általi vizsgálata. A méltányosság ugyan széleskörű mérlegelést tesz lehetővé a hatóság számára, de ez nem jelentheti azt, hogy annak vizsgálata, hogy a jogszabályi keretek között maradt-e ez a mérlegelés, vagy sem, bírósági kontroll nélkül maradhat.
- [37] Mindezekre tekintettel – illetve figyelemmel arra, hogy a Tny. 95/A. § (2) bekezdésében szabályozott, az indítvánnyal nem támadott esetekre is igazak a fent írtak – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tny. 95/A. § (2) bekezdése szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslat-hoz való jogot, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, így arányosságának vizsgálhatósága fel sem merült. Az Alkotmánybíróság ezért a Tny. 95/A. § (2) bekezdésének egészét megsemmisítette és a folyamatban lévő ügyekben alkalmazásának kizárásáról döntött.
- [38] 4. A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapul.

Budapest, 2018. szeptember 24.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1175/2018.  
Közzétette a Magyar Közlöny 2018. évi 146. számában

