

A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] alperes ellen-

közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perében meghozta a következő

V É G Z É S T:

I.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság kezdeményezi az Alkotmánybíróság eljárását és annak eredményeként:

- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 95/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését;
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 95/A. § (2) bekezdése alkalmazásának kizárását a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.091/2018. szám alatt folyamatban lévő perben.

II.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a per tárgyalását felfüggeszti.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

I N D O K O L Á S :

I. A) A kezdeményezés alapjául szolgáló ügy tényállása

A felperes kivételes árvaellátás megállapítása iránti kérelmet nyújtott be az alpereshez.

Az alperes a felperes kérelmét elutasította. Az alperes határozatában hivatkozott a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) 95/A. § (2) bekezdésére, miszerint a határozata ellen kezdeményezett közigazgatási perben kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (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.

I. B) A perben alkalmazandó jogszabályok

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/1175-0/2018
Érkezett:	2018 JÚL 18.
Példány:	1
Melléklet:	1 db
Kezeli, előadja:	<i>[Signature]</i>

A Tny. 95/A. § (2) bekezdése:

„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.”

Az Ákr. 123. § (1) bekezdése:

„Az e fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha a) - az ideiglenes intézkedést kivéve - az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe, b) azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg, c) a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány, d) annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki, e) az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el, f) a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, g) az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy h) valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.”

I. C) A bíróság eljárás-kezdeményszerzési jogosultsága:

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

A közigazgatási és munkaügyi bíróságnak az alábbiakban kifejtett álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő perben olyan jogszabályi rendelkezést kellene alkalmaznia, amely alaptörvény-ellenes.

I. D) Az alkalmazandó jogszabály Alaptörvénybe ütközése

I. D) 1. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény következő rendelkezéseit sértik:

Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés:

„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.”

Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés:

„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”.

Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés:

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

I. D) 2. A megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközése az alábbiakban foglalható össze:

A Tny. 95/A. § (2) bekezdése kizárólag semmisségi okra hivatkozással teszi lehetővé az egyfokú hatósági eljárásban hozott, kivételes nyugellátással (így a kivételes árvaellátással is) kapcsolatos határozat megtámadását közigazgatási perben. A bíróság tehát kizárólag a semmisségi okok fennállását vizsgálhatja, s e vizsgálat eredményeképpen hozhatja meg ítéletét. A felperes a határozat érdemét nem vitathatja, amennyiben semmisségi ok nem áll fenn, a bíróság ítéletének tartalma előre meghatározott. A felperes részére érdemi, hatékony jogorvoslat tehát nem biztosított, a bíróság pusztán formai jellegű vizsgálatot végezhet a közigazgatási perben.

I. D) 3. Az Alaptörvénybe ütközés részletes kifejtése:

A tisztességes eljárás és a hatékony jogvédelem, jogorvoslat az Alkotmánybíróság gyakorlatában:

Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat rendelkező részében (mely – többek között – a Magyar Orvosi Kamara etikai bizottsága etikai eljárása során hozott határozatokkal kapcsolatban foglalkozott a jogorvoslathoz való joggal) megállapította, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.

Az Alkotmánybíróság a fenti határozatának indokolásában – az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatára is hivatkozással – rögzítette, ha viszont az etikai bizottságok eljárása nem elégíti ki az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében megköveteltek, az Okt. alkotmányossága azon dől el, elegendő-e az etikai eljárás alkotmányos volta az, hogy a másodfokú határozat ellen bírósághoz lehet fordulni [28. § (5) bekezdés]. Ezzel az Alkotmánybíróság elismeri, hogy nincs szükség minden fokon az Alkotmány 57. §-át kielégítő „bíróság”-szerű szervekre és eljárásra. Másrészt az Alkotmánybíróság nyomatékkal mutat rá, hogy az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő; az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül.

Az Okt. szerint (más kamarai döntésekhez hasonlóan) az etikai eljárásban hozott másodfokú határozat ellen is a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint lehet keresetet előterjeszteni. Az Alkotmány 50. §-a szerint a bíróság „a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi”. Ezt a rendelkezést az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az ott írt módon valóban „elbírálja”: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. 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. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból 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.

A bírói gyakorlat a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát nem korlátozza a formális jogszerűség ellenőrzésére, hanem mind a tényállást, mind a bizonyítékok és a méltányossági szempontok mérlegelésének jogszerűségét felülvizsgálja.

Az Alkotmánybíróság végül arra jutott, hogy tekintettel egyrészt az etikai eljárás alapjául szolgáló anyagi szabályokra, másrészt az etikai eljárásban hozott döntések felülvizsgálata során érvényesítendő, fent kifejtett alkotmányossági követelményekre, s végül arra, hogy ezeket a magyar bírósági gyakorlat meg is valósítja, az Alkotmánybíróság elutasította a fegyelmi eljárás és büntetések (Okt. VI. fejezet) alkotmányellenességét állító indítványt.

Az Alkotmánybíróság által a fenti határozatban lefektetett elvek a taláros testület 2010. utáni gyakorlatában is megjelennek az alábbiak szerint.

Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.). számú határozatában rögzíti, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot. Ennek kapcsán kifejezett meghivatkozta a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatot is. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát 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 dönthesse. Önmagában a bírói út igénybevétele 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.

Az Alkotmánybíróság a 22/2013. (VII. 19.). számú határozatában – visszautalva a 7/2013. (III. 1.). számú határozatára is – rögzítette, hogy az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő 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 jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a jogorvoslati jog hatékony

gyakorlásával függ össze a sérelmezett határozat indokainak teljes bemutatása, illetve a határozat alapjául szolgáló iratok és bizonyítékok megismerésének lehetősége is. A jogorvoslati jog hatékony gyakorlására ugyanis kizárólag a bíróság vagy hatóság döntését alátámasztó indokok ismeretében nyílik valódi lehetőség.

A jogorvoslathoz való jogot korlátozó normák Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatakor az alábbi szempontokra kell figyelemmel lenni – az Alkotmánybíróság 35/2013. (XI. 22.). számú határozata alapján. Az Alkotmánybíróság először azt rögzítette, hogy a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni. Az elsődlegesen eldöntendő kérdés, 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.

Az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII. 5.). számú határozatában megismételte, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. 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.

Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.). számú határozatában is foglalkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel, s ennek kapcsán kifejezetten rögzítette, hogy a 39/1997. (VII. 1.). számú határozatában írtakat az Alaptörvény értelmezése során is fenntartja.

Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.). számú határozatában kifejtette, hogy a jogorvoslat szükségképpen eleme annak hatékonysága. A hatékonyság szükséges feltétele, hogy a kérelmezőnek alanyi joga legyen a jogorvoslatot igénybe venni, a jogkör gyakorlójának pedig érdemi felülbírálatra legyen lehetősége. Ezzel kapcsolatban hivatkozott a 22/2013. (VII. 19.). számú és a 36/2013. (XII. 5.). számú AB határozatokban foglaltakra.

Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlatának alkalmazása jelen ügyre:

Az Alkotmánybíróság fent idézett határozataiban megjelenő hatékony jogvédelem követelményét a Tny. 95/A. § (2) bekezdésében foglaltakat 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.

A perbeli határozattal szemben tehát a bírói út biztosítva van ugyan, ez azonban kizárólag a jogorvoslat formális biztosítását jelenti, hiszen a bíróság csak egy rendkívül szűk körben vizsgálhatja felül a közigazgatási határozatot.

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. A közigazgatási per ilyen esetben nem jelent hatékony, érdemi jogorvoslatot a felperes számára, hiszen a bíróság csak és kizárólag a semmisségi okok alapján dönthet, nem foglalhat állást a kivételes nyugellátással kapcsolatos érdemi kérdésekben. Így a bíróság nem tudja orvosolni a hatóság döntése által okozott jogsérelmet – a felülbírálati lehetőség rendkívül korlátozott volta miatt.

A fentiek alapján a Tny. 95/A. § (2) bekezdése vonatkozásában nem állapítható meg az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a hatékony jogvédelem biztosítása.

A következő kérdés az, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor. 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. Álláspontom szerint fejlődésről jelen esetben nem beszélhetünk, hiszen a jogorvoslat terjedelme meglehetősen szűkre szabott. 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.

Amennyiben a jogalkotó ilyen jellegű esetekben a jogorvoslat biztosítása mellett tette le a voksát, akkor ennek a jogorvoslatnak meg kell felelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglaltaknak, illetve az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban kialakított következetes gyakorlatának. A jogorvoslat Tny. 95/A. (2) bekezdése szerinti 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.

A fentiekre figyelemmel a közigazgatási és munkaügyi bíróság a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 34. § b) pontjában írtak szerint a rendelkező rész I. pontjában írt kezdeményezéssel élt az Alkotmánybíróság irányába.

II.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a per tárgyalását a Kp. 34. § b) pontja alapján alkalmazandó Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján felfüggesztette.

A végzés elleni fellebbezés jogát a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Szombathely, 2018. július 4. napján.



dr. Varga Zoltán
bíró

A kiadmány hiteléül


kiadó

