

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3166/2019. (VII. 10.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 39/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.120/2018/7. szám alatt hozott végzésével társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránt indult perben a peres eljárását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztette és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 39/A. § (1) bekezdésének, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai összegének kiszámítása során az ellátásra való jogosultság első napján fennálló biztosítási jogviszonyban elért jövedelem figyelembevételét elrendelő rendelkezése alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve a jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárását a perben, valamint általánosan is.
- [2] 2. A beadvány adatai szerint az elsőfokú társadalombiztosítási szerv a 2016. július 8-án kelt, a másodfokú szerv által helybenhagyott határozatában, a felperes 2016. június 3-án született gyermekére tekintettel, 2016. július 1-től november 15-ig – bruttó 7 400 forint naptári alap figyelembevételével – bruttó 5 180 forint összegű csecsemőgondozási díjat (CSED) állapított meg a felperes részére. A másodfokú határozat indokolása szerint az ellátás összegének megállapításánál – az Ebtv. 5/C. § (1) bekezdés a), c) pontjai és 39/A. § (1) bekezdése alapján – a felperes által egy kft.-vel mint foglalkoztatóval 2016. január 4-től létesített munkaviszony alapján – az ellátásra való jogosultság kezdő napján (2016. június 1-jén) – fennálló biztosítási jogviszonyban személyi jövedelemadó-előleg megállapításához bevallott jövedelmet kell figyelembe venni. A felperes a kft. foglalkoztatónál fennálló jogviszonyában 2016. március 31-ig (az irányadó időszakban) összesen 88 naptári nap, az Ebtv. 5/C. § (1) bekezdés a) pontja szerinti jövedelemmel rendelkezett. Tekintettel arra, hogy ezen biztosítási jogviszonyában a felperes nem rendelkezett az Ebtv. 48. § (1)–(2) bekezdéseiben meghatározott naptári napi jövedelemmel, a 2016. június 1-től megállapított CSED összegének naptári alapját az Ebtv. 42. § (3) bekezdése szerint, a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér (111 000 forint) kétszeresének harmincad része alapján kellett megállapítani.
- [3] A felperes keresetet terjesztett elő a másodfokú határozattal szemben a bíróságon és kérte annak megváltoztatását, illetve a határozat hatályon kívül helyezését.
- [4] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2017. november 7. napján kelt 14.M.1840/2017/4. sorszámú ítéletében az Országos Egészségbiztosítási Pénztár 2016. szeptember 5. napján kelt S011/527-2/2016. számú határozatát – az alperes 2016. július 8. napján kelt BP/0203/20221-1/16. számú határozatára is kiterjedően – hatályon kívül helyezte és az alperest új határozat hozatalára utasította. Megállapította, hogy a felperes 2012. december 1. és 2015. december 31. között egy kft. alkalmazásában állt, munkaviszonya a munkáltató működéssel összefüggő okból munkáltatói felmondással szűnt meg. A felperes ezt követően 2016. január 4-től a egy másik kft. alkalmazásában állt bejelentett munkaviszonyban. A két munkaviszony közötti naptári napok: 2016. január 1. munkaszüneti nap, 2016. január 2–3. pedig szombat-vasárnapi heti pihenőnapok voltak.
- [5] A bíróság szerint a CSED összegének megállapításánál az Ebtv. 42. § (2) bekezdéséből kell kiindulni, mely szerint a csecsemőgondozási díj naptári napi alapját a 48. § (1) és (2) bekezdésében foglaltak szerint kell megállapítani. Bár az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése szerint az ellátás összege megállapításánál az ellátásra való jogosultság

kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban bevallott jövedelmet kell figyelembe venni, ebből nem következik, hogy csak az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban töltött biztosítási időt kell figyelembe venni. A bíróság szerint az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése kizárólag az átlagjövedelem számítására ad eligazítást. A bíróság kifejtette, hogy nem volt méltányos az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése beiktatását megelőző korábbi jogszabályi környezet, amely azt eredményezhette, hogy az új foglalkoztatónál bekövetkezett keresőképtelenség idejére adott esetben az ellátást egy korábbi munkáltatónál elért jóval magasabb (vagy jóval alacsonyabb) jövedelme alapján állapítsák meg. Ezért rendelkezett a jogalkotó úgy, hogy a keresőképtelenség idejére kifizetett ellátásnál, amennyiben az Ebtv. 48. §-ában rögzített szabályok azt eredményeznék, hogy a vonatkoztatási időszak részben vagy egészben egy korábbi munkáltatónál elért jövedelem figyelembevételét eredményezné, ahelyett csak az ellátás megállapításakor foglalkoztatójánál elért jövedelmet kell figyelembe venni. A jogalkotónak nem lehetett az a szándéka, hogy a szülési szabadság idejére igénybe vett ellátásoknál hátrányos helyzetbe kerüljenek azok, akik adott esetben hosszú évekre visszamenőleg folyamatos biztosítási jogviszonyukat nem egyazon foglalkoztatónál töltötték. Ezzel szemben a bíróság szerint a jogalkotó szándéka az volt, hogy a CSED-re és egyéb pénzbeli ellátásokra jogosultaknak a fennálló munkaviszonyukban elért jövedelemmel arányos pénzbeli ellátást biztosítson.

- [6] A bíróság szerint csakis azon személyek esetében lehet az ellátás összegét az Ebtv. 42. § (3) bekezdése szerinti minimálbér kétszeresének harmincad része, vagyis egy viszonylag alacsony fiktív összeg alapulvételével meghatározni, akiknek a 48. § egyik fordulata alapján sincs figyelembe vehető jövedelme, mivel az igénybejelentést megelőző naptári év első napjáig visszamenőleg 180 nap, vagy 120 nap naptári jövedelmük nem volt. Ezért téves az alperes azon jogértelmezése, hogy a felperes esetében hiányzik az a minimálisan biztosításban töltött idő, ami lehetővé tenné, hogy a CSED összegét a valóban elért jövedelme alapján ki lehessen számítani. A felperes esetében megvan az a minimálisan 180 naptári napi jövedelem, amit az Ebtv. 48. §-a megkíván, különös figyelemmel arra is, hogy az Ebtv. 48/A. § (1) bekezdés alapján a felperes biztosításban töltött idejét a munkáltatóváltás ellenére is folyamatosnak kell tekinteni, mivel a felperes biztosításban töltött idejében 30 napnál hosszabb megszakítás nem volt.
- [7] A bíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdésének és 48. § (1) és (2) bekezdésének együttes helyes értelmezése szerint a felperes rendelkezik az Ebtv. 48. §-ában meghatározott időszakon belül a minimálisan előírt 180 naptári napi jövedelemmel, azonban az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdésében foglalt szabály alkalmazása eredményeként az ellátás naptári napi alapját nem a 48. § alapján egyébként figyelembe vehető teljes irányadó időszakban elért jövedelemből, hanem csak az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban elért jövedelemből kell kiszámítani. Önmagában az a körülmény, hogy a felperes az utolsó biztosítási jogviszonyában nem töltött el 180 napot, még nem zárja ki azt, hogy az ebben a jogviszonyban eltöltött időre az átlagjövedelmét meg lehessen állapítani.
- [8] 3. A Kúria indítványozó tanácsa nem értett egyet az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdésének a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében foglalt értelmezésével.
- [9] Az indítványozó tanács abból indult ki, hogy a felek között a vita tárgyát az Ebtv. 42. § (3) bekezdése alkalmazhatósága, és ezzel összefüggésben az képezi, hogy az ellátási összeg alapját a felperes tényleges jövedelme alapján kell-e meghatározni vagy naptári alapnak a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér kétszeresének harmincad részét kell tekinteni. A peradatok szerint a felperes biztosítási ideje 2008. szeptember 1. és a jogosultság kezdő napja, 2016. június 1. között – 30 napnál hosszabb megszakítás hiányában – folyamatos volt. A felperes a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző naptári év első napja (2015. január 1.) és a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző harmadik hónap utolsó napja (2016. március 31.) közötti időszakban rendelkezett 180 naptári napi jövedelemmel. Ezért az ellátás alapját – az Ebtv. 48. § (1) bekezdés első mondata alapján – az időszak utolsó napjához időben legközelebb eső 180 naptári napra jutó jövedelem figyelembe vételével, az ellátás összegét pedig – a 42. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdés alapján – ezen naptári napi alap 70%-ában kellene megállapítani.
- [10] Az indítványozó tanács szerint a fenti, jövedeleमारányos számítás alkalmazásának az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése képezi akadályát: e szabály alapján a CSED összegének megállapításakor kizárólag olyan jövedelem vehető figyelembe, ami az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyból származik.
- [11] Álláspontja szerint az Ebtv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely az igénylő korábbi, vagyis az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyát megelőző biztosítási jogviszonyából származó jövedelmet rendel, vagy enged figyelembe venni. Az indítványozó tanács kifejtette, hogy az Ebtv. 48. § (1)–(2) bekezdései nem értelmezhetők az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése általános szabályától eltérő, speciális rendelkezés-

ként, mivel a szabályozás tárgya eltérő. Az Ebtv. 48. § (1)–(2) bekezdéseiben a törvényhozó azt határozza meg, hogy az ellátás alapjának kiszámítása során mely időszakban megszerzett jövedelmeket kell figyelembe venni, az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése pedig azt szabályozza, hogy az ellátás összegét mely időpontban fennálló biztosítási jogviszonyban bevallott jövedelem alapján kell megállapítani.

- [12] A felperes nem rendelkezik a 39/A. § (1) bekezdés szerinti biztosítási jogviszonyban, azaz a jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban – függetlenül a biztosítása folyamatosságától – 180, illetve 120 naptári napi jövedelemmel, ezért az ellátása naptári napi alapját nem lehet az Ebtv. 48. § (1)–(2) bekezdései alkalmazásával megállapítani. Az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése alkalmazásának következtében a tényleges jövedelmétől függetlenül a 42. § (3) bekezdése szerint, egy a minimálbér alapulvételével meghatározott, képzett összegből kiindulva kell meghatározni.
- [13] 4. A Kúria indítványozó tanácsa szerint az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, mivel az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdését. Álláspontja szerint a törvényhozó az ellátási összeg meghatározásakor az azonos szabályozási körbe tartozó jogalanyok, a CSED-re jogosult anyák között indokolatlan különbséget tett.
- [14] Az indítványozó tanács szerint az Ebtv. 39/A. § eredendően helyes és alkotmányos célt, az ellátásokkal való visszaélések megakadályozását szolgálja. Alkotmányossági aggályt az vet fel, hogy a törvényhozó indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozta azokat az ellátásra jogosult személyeket, akik – ahogy a felperes is – a jogosultságot közvetlenül megelőző, az ellátási összeg meghatározása szempontjából releváns időszakban akaratuk ellenére, illetve tőlük független okokból (munkáltató működésével összefüggő ok miatti felmondás, családi okok stb.) kényszerülnek munkahelyváltásra. Ezek a jogosultak a biztosítást keletkeztető jogviszonyuk tőlük független változása miatt, az ilyen változással nem érintett jogosultakkal szemben, a tényleges jövedelmükkel arányos ellátás helyett csak a minimálbér alapulvételével számított ellátásban részesülhetnek. A szabályozás a CSED jogosultsági feltételeinek egyaránt megfelelő, azonos – akár egyező mértékű – járulékfizetést teljesítő jogosultak között „a perbeli és ahhoz hasonló tényállások megvalósulása esetén különböztet, amely különbségtételnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, ezért önkényes.”

II.

- [15] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott és figyelembe vett szabályai szerint:

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

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

„XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

- [16] 2. Az Ebtv. kifogásolt szabálya szerint:

„39/A. § (1) Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai és a baleseti táppénz összegének megállapításánál – az e törvényben foglalt kivételekkel – az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban személyi jövedelemadó-előleg (a továbbiakban: adóelőleg) megállapításához bevallott jövedelmet kell figyelembe venni.”

III.

- [17] A bírói kezdeményezés nem megalapozott.

- [18] 1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály

összhangját az Alaptörvénnyel. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e az Abtv. 25. §-a szerinti feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügýtípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte {összefoglalóan a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]}.

- [19] A jelen eseten a bírói kezdeményezés ezeknek a követelményeknek megfelel. Az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdését az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai és a baleseti táppénz összegének megállapításánál – az e törvényben foglalt kivételekkel – alkalmazni kell, így a CSED-re mint a szülési szabadság időtartamára járó pénzbeli ellátásra is alkalmazni kell, mivel az Ebtv. erre vonatkozó kivételt nem állapít meg. Az eljárás felfüggesztése megtörtént, az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, a támadott jogszabályi rendelkezést, illetve az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Az indítvány megindokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével, továbbá kifejezett kérelmet tartalmaz a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására.
- [20] 2. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata az állampolgárok anyasága, betegsége, rokantsága, özvegye, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. Az Alaptörvény XIX. cikkének normaszöveg-javaslatához fűzött indokolása szerint a XIX. cikk „[r]ögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a biztonságot. Ennek érdekében azon élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni.” Az Alaptörvény XIX. cikke két esetben jogosultságról szól: a XIX. cikk (4) bekezdése állami nyugdíjra való jogosultságot említ, melynek feltételeit törvény állapítja meg, míg a XIX. cikk (1) bekezdésének idézett második mondata értelmében pedig egyes speciális élethelyzetek fennállása esetén törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani. Ebből következik, hogy bár a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke alaptörvényi háttérrel ad a felsorolt élethelyzetekre vonatkozó jogszabályoknak. A törvényi feltételek részletei vagy a jogosultság feltételei mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér csak azt jelenti, hogy az elvont jogosultság magából az Alaptörvényből ered {28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]}.
- [21] Mindez azt jelenti, hogy az állampolgárok még az Alaptörvényben nevesített speciális élethelyzetek fennállása esetén is csak törvényben meghatározott mértékű támogatásra jogosultak, az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg {3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24]}. Az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ideértve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) az Alaptörvény keretei között a jogalkotó szabadon alakíthatja {3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ennek megfelelően, miközben az Alaptörvény egyértelműen úgy rendelkezik, hogy meghatározott élethelyzetek esetén a magyar állampolgárok jogosultak törvény szerinti állami segítséget igénybe venni, ezen állami segítség részletszabályait nem az Alaptörvény, hanem a hatályos törvények rögzítik. Tartalmuk tekintetében ezek a törvények sem lehetnek ellentétesek az Alaptörvény egyes rendelkezéseivel, így a XV. cikk előírásaival sem.
- [22] 3. A 3206/2014. (VII. 21.) AB határozatban az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése az alapjogok egyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát tartalmazza (Indokolás [27]). Az alkotmányos szabály szerint „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” A tételesen felsorolt tulajdonságok mellett az „egyéb helyzet szerinti különbségtétel” fordulat nyújt garanciát arra, hogy az előre nem látható, de a felsorolásban szereplő tulajdonságokhoz döntő hasonlóságot mutató helyzetben élő személyeket se érhesse hátrányosan sújtó különbségtétel. Ez a fordulat ad lehetőséget az Alkotmánybíróságnak arra, hogy a társadalom aktuális változásaira időszerűen reagálva mindig maga határozhassa meg, melyek a társadalom sérülékeny csoportjai, vagyis mely csoporthoz tartozók tekinthetők kiszolgáltatottnak, kirekesztettnek,

illetve folyamatos, és indokolatlan hátránnyal sújtottaknak. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése ennek megfelelően egy nyílt felsorolást tartalmaz, ám ez a nyílt felsorolás korlátlanul nem bővíthető. Nem nyújt védelmet olyan személyeknek, akiket valamely szabály ugyan éppen hátrányosan érint, de mégsem diszkriminál. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében garantált diszkriminációtilalom ugyanis csupán olyan élethelyzeteket ölelhet át, amelyekben az emberek önazonosságát, identitását meghatározó lényegi tulajdonságuk miatt előítéllettel, vagy társadalmi kirekesztéssel néznek szembe. Vagyis a diszkriminációtilalom alkotmányos klauzulája elsődlegesen a társadalom személyben rejlő és tetszés szerint nem változtatható tulajdonság mentén elkülönülő csoportjainak védelmét szolgálja.

- [23] 4. Az Alkotmánybíróság a 3023/2016. (II. 23.) AB határozatában már foglalkozott a szülési szabadság időtartamára járó egészségbiztosítási pénzbeli ellátással, amelyet az akkor hatályos jogszabályok terhességi-gyermekágyi segélynek neveztek (Indokolás [16]–[18]).
- [24] A betegségi és balesetbiztosítás ideiglenes szabályozásáról szóló 5400/1919. M.E. rendelet vezette be a biztosítottak terhességi segélyét, melynek időtartamát 4 hétben, mértékét az átlagos napibér 100%-ában állapította meg, 1922-ben a terhességi és szoptatási segélyre való jogosultságot kiterjesztették a biztosítottak családtagjaira is. A betegségi és baleseti kötelező biztosításról szóló 1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi biztosítás szolgáltatásai között terhességi segélyt a terhesség utolsó 6 hetére, mértéke a tényleges javadalmazás, vagy átlagos napibér 100%-a, (feleség részére 4 hét – napi 40 fillér), gyermekágyi segélyt (a szülés napjától 6 héten át, mértéke az átlagos javadalmazás teljes összege), szoptatási segélyt [a gyermekágyi segély megszűnése után 12 héten át napi 60 fillér (feleség részére napi 30 fillér), – ikerszülés esetében többszörös összegben járt] tartalmazott. A terhességi, gyermekágyi, szoptatási segély előzetes biztosítási időhöz volt kötve (egy éven belül legalább hat hónap). 1947 és 1963 között a szülés esetén járó juttatásokban több változás történt: a dolgozó nő szülés előtt és után hat-hat héten át részesülhetett terhességi-gyermekágyi segélyben, és azt követően 12 hétig járt szoptatási segély, szoptatási segély a dolgozó házastársának is járt.
- [25] A szoptatási segély helyett 1949-ben anyasági segélyt vezettek be, 1950-től a dolgozó nő részére a terhességi-gyermekágyi segély fele, 1953-tól a segély 80%-a járt a kórházi ápolás idejére, 1953-tól a szülő nő ingyenes csecsemőkelengye-juttatásban részesült, 1963-tól a dolgozó nőnek járó 12 hetes terhességi-gyermekágyi segélyezés időtartama 20 hétre emelkedett [10700/1947. Korm. rend. 4., 10. §, a szülési és temetkezési segélyek egységes rendezése tárgyában kiadott 1040/1949. Korm. rend. 1. §; a betegségi biztosítás szolgáltatási rendszerének módosítása tárgyában kiadott 239/1950. (IX. 23.) MT rend. 2. §; 51/1953. (XI. 6.) MT rend. 5. §; 1004/1953. (II. 8.) MT határozat; a munkaviszonyt érintő egyes kérdések szabályozásáról szóló 1962. évi 26. tvr. 1. §].
- [26] Az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény értelmében terhességi-gyermekágyi segélyre az a szülő nő, illetve a csecsemőt örökbefogadó biztosított nő volt jogosult, aki a szülést, illetve örökbefogadást megelőző 2 évben 180, illetve 270 napi biztosítási idővel rendelkezett. A terhességi-gyermekágyi segély összege a napi átlagkereset teljes összege (270 napi biztosítási idő esetén), a napi átlagkereset 65%-a (legalább 180 napi biztosítási idő esetén), kórházi ápolás idejére a terhességi-gyermekágyi segély 80%-a járt. A terhességi-gyermekágyi segély mértéke 1996. április 15-től a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosított 25. § (1) bekezdése értelmében a korábbi 100%-ról a napi átlagkereset 70%-ára (szülést megelőző két éven belül legalább 270 napi biztosítási idő esetén), illetve a napi átlagkereset 60%-ára (180 napi biztosítási idő) csökkent. 1998-tól egységesen a napi átlagkereset 70%-a.
- [27] Az elmúlt közel 100 évben ez a segély – különféle elnevezések alatt – mindig a szülés esetén járó ellátás volt, amelyet a jogalkotó mindig előzetes biztosítási időhöz kötött, időnként a szüléskor fennálló biztosításhoz is, mértéke általában az átlagkeresethez igazodott (felső határa – mint újabban a GYED-nek, nem volt), kivételesen rögzített összegben [pl. 1975. évi II. törvény 25. § (3) bekezdés a) pont] állapította meg a jogalkotó.
- [28] 5. Az Ebtv. értelmében a CSED a gyermek születéséhez kapcsolódóan kieső (kereső tevékenységből származó) jövedelem pótlását szolgálja. (A terhességi-gyermekágyi segély elnevezése 2015. január 1-jétől csecsemőgondozási díjra módosult). Egészségbiztosítási biztosítási jogviszonyhoz kötött pénzbeli ellátás, amely a szülési szabadság időtartamára jár.
- [29] Az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése az „Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai” című V. fejezet általános rendelkezései között helyezkedik el. Előírja, hogy az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai és a baleseti táppénz összegének megállapításánál az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban személyi

jövedelemadó-előleg bevallásához megállapított jövedelmet kell figyelembe venni. Ez a szabály kifejezetten vonatkozott a terhességi-gyermekágyi segélyre is.

- [30] Az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdését az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.1.) 33. §-a iktatta be – amely 2013. július 15-én lépett hatályba [lásd Módtv.1. 159. § (2) bekezdése] a következő szöveggel: „(1) Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai (terhességi-gyermekágyi segély, a gyermekgondozási díj, a táppénz) összegének megállapításánál az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban elért jövedelmet kell figyelembe venni.”
- [31] A Módtv.1. 36. §-a módosította a terhességi-gyermekágyi segély összegének szabályozását is. A 42. § (1) bekezdése kimondta, hogy a terhességi-gyermekágyi segély a jövedelem naptári napi átlagának 70%-a, a (2) bekezdés pedig a terhességi-gyermekágyi segély alapjául szolgáló jövedelem naptári napi átlagát a 48. § (1) bekezdésében foglaltak szerint rendelte megállapítani. A 42. § (3) bekezdése kimondta, hogy ha a biztosított ellátása a (2) bekezdés szerint nem állapítható meg, a terhességi-gyermekágyi segély naptári napi összegét a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér kétszerese harmincad részének figyelembevételével kell megállapítani azaz, hogy az ellátás naptári napi összege a szerződés szerinti jövedelem harmincad részét nem haladhatja meg. Ha azonban a biztosított pénzbeli egészségbiztosítási járulék alapját képező jövedelme a minimálbér kétszeresét nem éri el a tényleges jövedelmet, ennek hiányában a szerződés szerinti jövedelmet kell figyelembe venni. A (4) bekezdés értelmében a terhességi-gyermekágyi segély megállapításakor határozatlanban kell rendelkezni az ellátás folyósításának időtartamáról és naptári napi összegéről. A (6) bekezdés pedig kimondta, hogy a terhességi-gyermekágyi segély naptári napi összegének megállapítására vonatkozó részletes szabályokat a Kormány rendeletben állapítja meg. A (7) bekezdés a terhességi-gyermekágyi segélyre – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a táppénzre vonatkozó rendelkezések megfelelő alkalmazását rendelte el.
- [32] A Módtv.1. iktatta be az Ebtv. 48. §-át is, amely szerint, ha a biztosítási idő a 48/A. § (1) bekezdése szerint folyamatos, a táppénz összegét a táppénzre jogosultság kezdőnapját közvetlenül megelőző naptári év első napjától a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző harmadik hónap utolsó napjáig terjedő időszakban, az időszak utolsó napjához időben legközelebb eső azon 180 naptári napi jövedelme alapján kell megállapítani, mely napokon a biztosított jövedelemmel rendelkezett. A folyamatos biztosítási idő megszakítása esetén a táppénz alapjaként a megszakítást megelőző jövedelmet nem lehet figyelembe venni. A 48. § (2)–(6) bekezdései kivételszabályokat vezettek be a táppénz összegének számítására vonatkozóan azokra az esetekre, ha a biztosított nem rendelkezik az (1) bekezdésben meghatározott időszakban 180, illetve 120 naptári napi jövedelemmel, vagy nem rendelkezik folyamatos biztosítási idővel.
- [33] A Módtv.1. a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programból eredő, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásait érintő egyes feladatok végrehajtásáról szóló 1056/2013. (II. 13.) Korm. határozatban foglaltak végrehajtására – a Módtv.1. javaslat általános indokolása szerint – két lépésben módosította az Ebtv.-t.
- [34] Első lépésként előírta, hogy az ellátás összege az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban elért pénzbeli egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelem alapján kerül megállapításra. Az ellátások összegszerűségére vonatkozóan maradt a korábbi számítási szabály, miszerint, ha a jelenleg fennálló jogviszonyban van az előző évben legalább 180 naptári napi jövedelem, akkor az képezi az ellátás alapját. Amennyiben nincs, akkor az ellátásra való jogosultságot közvetlenül megelőző 180 naptári napi jövedelem képezi az ellátási alapot. Ha pedig nincs 180 napi jövedelem, akkor a minimálbér lesz az ellátás alapja.
- [35] Második lépésként úgy módosította a pénzbeli ellátások számítási idejét, hogy a pénzbeli ellátás összege főszabály szerint az ellátásra való jogosultság kezdő napját megelőző harmadik hónap utolsó napjától visszafelé számított 180 napi pénzbeli egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelem alapján kerüljön megállapításra, valamint az ellátás megállapításakor a rendszeres és nem rendszeres jövedelem különbségtétel nélkül képezzen ellátási alapot.
- [36] Az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése a fennálló biztosítási jogviszonyban elért pénzbeli egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelem alapján rendelte megállapítani az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak összegét. Az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi CXI. törvény (Módtv.2.) – az ún. „GYED-extra” bevezetésével összefüggésben – felülvizsgálta az Ebtv. Módtv.1. által beépített rendelkezéseit anélkül, hogy a Módtv.1. által meghatározott koncepcióban változást hozott volna.
- [37] A Módtv.2. 20. §-a iktatta be 2015. január 1-jétől az Ebtv. 39/A. § hatályos rendelkezését, mely szerint az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai és a baleseti táppénz összegének megállapításánál – az e törvényben foglalt

- kivételekkel – az ellátásra való jogosultság kezdő napján fennálló biztosítási jogviszonyban személyi jövedelemadó-előleg (a továbbiakban: adóelőleg) megállapításához bevallott jövedelmet kell figyelembe venni.
- [38] A Módtv.2. pontosította a CSED naptári napi alapjának, valamint a táppénz alapjául szolgáló jövedelem megállapításának szabályait is. A CSED naptári napi alapjának megállapításánál a táppénz szabályok közül az Ebtv. 48. § (1) és (2) bekezdését rendelte alkalmazni [Ebtv. 42. § (2) bekezdés]. Abban az esetben, ha a naptári napi alap nem állapítható meg az Ebtv. 48. § (1) és (2) bekezdései szerint, a naptári napi alap a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér kétszeresének harmincad része [Ebtv. 42. § (3) bekezdése]. A CSED összege a fenti esetekben a naptári alap 70%-a. Az Ebtv. 42. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a CSED megállapításakor határozatban kell rendelkezni az ellátás folyósításának időtartamáról és naptári napi összegéről.
- [39] Az Ebtv. 48. § (1) bekezdésének hatályos szövege szerint a táppénz alapját – abban az esetben, ha a biztosítási idő a táppénzre való jogosultság kezdő napját megelőzően a 48/A. § (1) bekezdése szerint folyamatos –, a táppénzre jogosultság kezdőnapját közvetlenül megelőző naptári év első napjától a jogosultság kezdő napját közvetlenül megelőző harmadik hónap utolsó napjáig terjedő időszakban az időszak utolsó napjához időben legközelebb eső 180 naptári napra jutó jövedelem alapján kell megállapítani. A folyamatos biztosítási idő megszakítása esetén a táppénz alapjaként a megszakítást megelőző jövedelmet nem lehet figyelembe venni.
- [40] 6. A fentiek alapján megállapítható, hogy – az Ebtv. 42. § (2) bekezdése értelmében – a CSED naptári napi alapjának megállapítására a táppénz alapjának megállapítására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ha a biztosítási idő a jogosultság kezdő napját megelőzően folyamatos. A táppénz alapjának a megállapításához az Ebtv. 48. § (1) és (2) bekezdése értelmében 180 vagy 120 naptári napra jutó jövedelem szükséges. Az Ebtv. 48. § (1) bekezdése nem tartalmaz a „fennálló” biztosítási jogviszonyra utalást, ennek megfelelően nem a fennálló biztosítási jogviszonyban meghatározott időtartamot kíván meg. Az Ebtv. 39/A. § arról rendelkezik, hogy az egészségbiztosítási pénzbeli ellátás, így a CSED összegének megállapításánál az Ebtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott időszakon belül milyen jövedelmet kell figyelembe venni. Az indítványra okot adó ügyben a felperes munkaviszonya a munkáltató működésével összefüggő okból, munkáltatói felmondással szűnt meg a CSED igénylését megelőzően, így a Kúria szerint az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdésére tekintettel nem rendelkezik az ellátás igénylésekor „fennálló” munkáltatónál az – Ebtv. 42. § (2) bekezdése alapján a CSED összegének számítására is irányadó – Ebtv. 48. § (1) és (2) bekezdései szerinti jövedelemmel.
- [41] Az indítványozó tanács szerint az Ebtv. 39/A. § azért sérti az Alaptörvény XV. cikkét, mert indokolatlanul különbséget tesz az akaratuk ellenére munkahelyváltásra kényszerülő CSED-et igénylők, illetve az önként munkahelyet váltó igénylők között.
- [42] Az Ebtv. kifogásolt szabálya általános, az összes egészségbiztosítási ellátásra vonatkozó szabály, amelynek célja az, hogy az ellátások összegének megállapítása a fennálló biztosítási jogviszonyban elért jövedelem alapján történjen, de az e törvényben foglalt kivételekkel. A kifogásolt rendelkezés nem foglalkoztatási, hanem biztosítási jogviszonyról szól. Ellenkező esetben nem lenne értelme – az Ebtv. 48. § (1) bekezdése alapján – a korábbi foglalkoztatási jogviszony megszűnése és új foglalkoztatási jogviszony létesítése esetén vizsgálni azt a törvény szerint, hogy a biztosítási jogviszony folyamatos-e vagy megszakad 30 napnál hosszabb időtartamra [48/A. § (1) bek.]. Annak nincs jelentősége, hogy a Módtv.1. javaslat 33. §-ához fűzött indokolása a fennálló biztosítási jogviszonyban elért jövedelmet összemossa az utolsó, vagyis a fennálló munkáltatónál elért jövedelemmel. Különös tekintettel arra, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (4) bekezdése kimondja, hogy a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás kötelező erővel nem rendelkezik, az (5) bekezdés pedig kifejezetten előírja, hogy a jogszabály értelmezésekor figyelmen kívül kell hagyni a jogszabály tervezetéhez tartozó indokolás jogszabályszöveggel ellentétes részét. Az Ebtv. értelmezésekor ezt, a javaslatához fűzött az indokolást nem lehet figyelembe vennie a bíróságnak. A közigazgatási és munkaügyi bíróság nem az egyébként kötelező erővel nem rendelkező indokolásból, hanem a törvény szövegéből és összefüggéseiből indult ki.
- [43] Az Ebtv. 39/§. (1) bekezdése önmagában nem hozható összefüggésbe az indítványban foglalt érvek alapján az Alaptörvény XV. cikkével.
- [44] A CSED összegének megállapítása során a bíróságok feladata – az Ebtv. irányadó rendelkezéseinek alkalmazásával – annak megállapítása, hogy a felperes biztosítási jogviszonya folyamatos volt-e, az irányadó időszakban rendelkezett-e az ellátás alapjának meghatározásához szükséges jövedelemmel, illetve mi az ellátás pontos összege. A jogalkalmazás során a bíróságnak a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Az a jogszabályi értelmezés, amely egyenlőséget tesz a folyamatos biztosítási jogviszony és a fennálló

foglalkoztatási jogviszony között, az Alaptörvénybe ütközne, mivel az nem következik a jogszabályból, sőt a jogszabály szövegét értelmetlenné tenné.

- [45] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az Ebtv. 39/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította, mivel az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [24]}. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést nem semmisítette meg, az Abtv. 45. § (2) és (4) bekezdésére tekintettel nem rendelte el a vizsgált rendelkezés alkalmazásának kizárását sem.

Budapest, 2019. július 2.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/632/2019.

