

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3024/2019. (II. 4.) AB HATÁROZATA

a Kúria Mfv.III.10.065/2016/6. számú ítélete, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.2016/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Mfv.III.10.065/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.2016/2015/5. számú ítéletére kiható hatállyal megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Czukorné Gyinga Judit (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője (dr. Fülöp Botond ügyvéd, 7300 Komló Pécsi út 1.) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt a Kúria Mfv.III.10.065/2016/6. számú, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.2016/2015/5. számú ítélete ellen, az alaptörvény-ellenesség megállapítása és az ítéletek megsemmisítése iránt. Ezen túlmenően alkotmányos követelmény megállapítását is kérte.
- [2] Az indítványozó az alkotmányjogi panasza alapjául szolgáló ügyet ismertetve előadta, hogy 2007. november 7-től III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, melynek összege 101 455 Ft volt. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 32. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1-jétől a rokkantsági nyugdíj rehabilitációs ellátásként került továbbfolyósításra. 2012. március 10-én kérte a komplex felülvizsgálatot, melynek eredményeként – 2012. július 1-jétől – havi 28 720 Ft összegű rehabilitációs ellátás került megállapításra. Az indítványozó fellebbezését követően a jogerős határozat megállapította, hogy egészségi állapota 57%, B1 minősítési csoportba tartozik, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, a rehabilitációhoz szükséges időtartam 36 hónap.
- [3] Az indítványozó kiemelte, hogy a komplex minősítésre a 2012. február 17-én hatályba lépett a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012.(II. 14.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMIr.) alapján került sor.
- [4] Az indítványozó a jogerős hatósági határozat ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti kéréssel élt. A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. november 4-én jogerőre emelkedett 2.M.858.2012/31. számú ítéletével a közigazgatási határozatot az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el. A bíróság ítéletében – az eljárás során beszerzett szakértői vélemények alapján – megállapította, hogy az indítványozó egészségi állapotának mértéke 57%, de nem a B1, hanem a B2 minősítési csoportba tartozik, és erre figyelemmel az indítványozónak rokkantsági ellátást kell megállapítani, felülvizsgálata állapotváltozás esetén szükséges.
- [5] A bíróság által elrendelt új eljárás eredményeképpen a hatóság első fokon 2014. július 1. napjától 66 960 Ft, másodfokon 42 855 Ft összegű rokkantsági ellátást állapított meg. Mindkét határozat – az indítványozó által is

- elismerten helyesen – azon alapult, hogy miként a bíróság új eljárást elrendelő ítéletében megállapította, az indítványozó egészségi állapota 57%, és B2 minősítési kategóriába tartozik, így az ellátás összegét az Mmtv. 12. § (1) bekezdése, 33/A. § (1) bekezdés a) pontja, valamint (2) bekezdés c) pontja alapján kell meghatározni.
- [6] A bíróság ítéletében megállapított, a hatóság által az új eljárásban kötelezően alapul vett adatok (egészségi állapot mértéke, minősítési kategória) az indítványozó szerint önmagukban nem voltak elegendőek az ellátás összegének megállapításához, mivel arra az a körülmény is lényeges hatást gyakorol, hogy az ellátott állapotában bekövetkezett-e javulás. Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontja szerint ugyanis amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott 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, ami az indítványozó esetében 101 455 Ft volt.
- [7] Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (3) és (4) bekezdéseire figyelemmel a jogerős határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben benyújtott keresetében egyedül azt sérelmezte, hogy az eljáró hatóságok alaptalanul hivatkoztak az állapotjavulás tényére (és csökkentették az ellátás összegét) mivel a bíróság által a 2.M.858/2012. számú perben beszerzett igazságügyi szakértői vélemények az állapotjavulásra vonatkozó megállapításokat nem tartalmazták, arra irányuló kérdést a bíróságtól nem is kaptak. Következésképpen az állapotjavulás tényét a megismételt eljárásban kellett volna vizsgálni és bizonyítani. Amennyiben ugyanis a társadalombiztosítási szerv a rokkantsági ellátás összegét arra alapítva állapítja meg, hogy az ügyfél egészségi állapotában javulás következett be, akkor ezen megállapítását az eljárás során szakértői vizsgálattal köteles alátámasztani, és a határozat indokolásában a szakvéleményre utalnia kell.
- [8] Az indítványozó keresetét a bíróság az alkotmányjogi panasz tárgyát képező ítéletével elutasította, arra hivatkozással, hogy a Ket. 109. § (3) bekezdése értelmében, ha a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság az ügy érdemében határozott, a hatóságnál ugyanabban az ügyben azonos tényállás mellett – a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által elrendelt új eljárás kivételével – nincs helye új eljárásnak. A bíróság megállapította, hogy az új eljárásban az alperesi hatóságnak – figyelemmel a Ket. 109. § (3) és (4) bekezdéseire – kizárólag arról kellett döntenie, hogy a korábbi ítéletben megállapított paraméterek (57%-os egészségi állapot és B2 kategória) alapul vételével az indítványozó milyen összegű rokkantsági ellátásra jogosult. Az indítványozó sem az egészségi állapot mértékét, sem a besorolási kategóriát nem vitatta.
- [9] Ezt követően a bíróság úgy foglalt állást, hogy az indítványozó az állapotjavulás megállapításának jogellenességére nem hivatkozhatott, mivel az egészségi állapot mértékét a bíróság a 2.M.858/2012/31. számú ítéletében rögzítette, attól eltérnie az alperesnek (társadalombiztosítási szerv) nem lehetett, a B2 kategóriás rokkantsági ellátás összegét az 57%-os egészségi állapot alapján kellett megállapítania. Az ítélet – a Kúria BH.2015.81. számú közjött határozatával egyezően – rögzítette továbbá, hogy a III. csoportú rokkantsági nyugdíj megállapításának alapjául szolgáló 50–79% közötti össz-szervezeti egészségkárosodáshoz képest a B2 minősítés (össz-szervezeti egészségkárosodás 43%) állapotjavulást jelent.
- [10] A bíróság jogerős ítéletét az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel támadta meg a Kúria előtt. Elsődlegesen a bíróság ítéletének hatályon kívül helyezését és a hatóság határozatának megváltoztatását kérte akként, hogy a rokkantsági ellátás összege az állapotjavulás figyelembevételével nélkül (az időközi emelésekkel számított mértékben) 105 760 Ft összegben kerüljön megállapításra. Másodlagosan a bíróság ítéletének a hatóság határozatára is kiterjedő hatályon kívül helyezését és a hatóság új eljárásra utasítását kérte azzal, hogy a hatóságnak a megismételt eljárásban szakértő bevonásával kell meghatároznia, hogy az egészségi állapotban bekövetkezett-e javulás.
- [11] A felülvizsgálati kérelemben az indítványozó hangsúlyozta, hogy a B2 minősítés egy teljesen új jogszabály, a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet 1. számú mellékletében foglalt szempontrendszer figyelembevételével került megállapításra, mely rendelet csak 2012. február 17-én lépett hatályba, így az indítványozó szerint az ezen rendelet alapján elvégzett minősítés eredményét nem lehet minden további nélkül összevetni a rendelet hatálybalépését megelőzően, más jogszabály alapján elvégzett minősítés eredményével. Amennyiben a bíróság mégis ezt teszi, minimálisan legalább annak vizsgálatára van szükség, hogy a különbség mennyiben vezethető vissza a szabályozás megváltozására és mennyiben az ellátott személy egészségi állapotában bekövetkezett tényleges javulásra. Az indítványozó szerint az állapotjavulás – szemben a bíróság álláspontjával – önálló bizonyításra szoruló (élettani-biológiai) ténykérdés, nem pedig

jogkérdés. Ezen szakkérdés tisztázása nélkül a tényállás felderítetlen, ezért a hatóság, illetve a bíróság ezen nem bizonyított körülményre alapított döntése megalapozatlan.

- [12] Az indítványozó jelezte, hogy egy másik ügyben meghozott kúriai döntésre tekintettel (Kúria Mfv.III.10.753/2013., közzétéve: BH.2015.81.) jogegységi eljárás lefolytatását indítványozta abban a kérdésben, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjában foglalt állapotjavulás ténye önálló bizonyításra szoruló (orvosi) szakkérdésnek tekintendő-e, illetve abban az esetben is levonható-e következtetés az állapotjavulás tényére az egészségi állapot %-ban kifejezett értékeinek pusztá összevetése alapján, ha az állapotjavulás szempontjából releváns minősítések nem pontosan ugyanazon jogszabályi rendelkezések alapján történtek.
- [13] A Kúria a jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező, 2016. május 18-án meghozott Mfv.III.10.065/2016/6. számú ítéletével a bíróságnak az indítványozó keresetét elutasító ítéletét hatályában fenntartotta. A Kúria megállapította, hogy tévesen foglalt úgy állást a bíróság, hogy az állapotjavulás a megismételt eljárásban nem vizsgálható. Ezt követően korábbi joggyakorlatára, valamint az Mmtv. 33/A. §-át beiktató 2012. évi CXVIII. törvény indokolására hivatkozva kifejtette, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjában rögzített állapotjavulás kizárólag a korábban az erre vonatkozó irányelvek, majd pedig a rendelet alapján megállapított egészségkárosodási mértékek összehasonlítása alapján vizsgálható, mivel az egészségi állapotot érintő változások más, jogszabály által meg nem határozott kritériumok, szempontok szerinti vizsgálatára a társadalombiztosítási szervnek és a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben eljáró bíróságnak sincs felhatalmazása. A Kúria megerősítette a korábbi ügyekben kifejtett álláspontját, miszerint a szóban forgó ellátásokra való jogosultság feltételeinek jogszabályi úton történt módosítása (ideértve az egészségkárosodás, egészségi állapot meghatározására vonatkozó feltételek változását) nem vet fel jogalkalmazási problémát, az ezzel kapcsolatos sérelmek orvoslására az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel. Az állapotjavulás jogszabályi definiálásának hiányával kapcsolatos alkotmányossági aggály a rendes bíróságok eljárásában nem orvosolható, mert mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását bíró nem kezdeményezheti.
- [14] Az indítványozó szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy a per folyamán, 2015. június 22. napján hozta meg a Baranya Megyei Kormányhivatal a 71-2-04221/2013/18. számú határozatot, melyben megállapította, hogy az indítványozó egészségi állapota már csupán 46%-os (azaz össz-szervezeti egészségkárosodásának mértéke 54%), C2 minősítési osztályba tartozik, és 2015. augusztus 1. napjától 102 255 Ft összegű rokkantsági ellátásra jogosult. Az indítványozó szerint ez a határozat is megerősítette azon álláspontját, hogy egészségügyi állapotában – a támadott határozatban foglaltak ellenére – javulás ténylegesen nem következett be, így az egészségjavulás tényére alapított társadalombiztosítási határozat, valamint az azzal szemben benyújtott keresetet elutasító bírósági döntések ténybelileg nyilvánvalóan megalapozatlanok voltak.
- [15] Az indítványozó ezek alapján fordult az Alkotmánybírósághoz, és terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Ebben kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria Mfv.III.10.065/2016/6. számú ítéletének, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.2016/2015/5. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét, és ezért azt az Abtv. 43. §-a alapján semmisítse meg. Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § (3) bekezdése alapján állapítsa meg, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása során alkotmányos követelmény, hogy az állapotjavulás tényét mint önálló bizonyításra szoruló szakkérdést, a hatóság, illetve – ilyen irányú indítvány esetén – a bíróság az eljárás során szakértő bevonásával vizsgálja, amennyiben az egészségi állapot minősítésének alapjául szolgáló szabályok a korábbi minősítés óta megváltoztak. Erre vonatkozó szakértői bizonyítás hiányában az Mmtv. hatálybalépését megelőzően megállapított rokkantsági nyugellátás alapját képező rokkantsági csoport és az egészségi állapotnak a 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet alapján elvégzett komplex felülvizsgálat során kapott százalékos mértékének a pusztá összevetéséből az állapotjavulásra nem lehet következtetni.
- [16] Az indítványozó utalt az Alkotmánybíróság 7/2013. (III. 1.) AB határozatára, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése értelmezésekor a korábbi Alkotmány tisztességes eljáráshoz fűződő joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlata a jelen ügyben is relevanciával bír.
- [17] Az alapul szolgáló ügyre tekintettel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez az indítványozó szerint a bíróságoknak az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjában rögzített állapotjavulás fogalmára vonatkozó téves és alaptörvény-ellenes jogértelmezése vezetett. Az indítványozó jelezte, hogy a bírói függetlenség Alaptörvényben is rögzített elvére tekintettel a bíróságok jogértelmező tevékenysége főszabály szerint nem vonható alkotmánybírósági kontroll alá. Álláspontja szerint azonban a bírói döntés alaptörvény-ellenességét eredményezi, ha a bíróság egy, az ügy érdemét lényegesen befolyásoló körülményt az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelme-

zési szabályokat sértő, téves jogértelmezéssel kivon a bizonyítandó, illetve bizonyítható kérdések köréből. Így a bizonyítás lehetőségének megtagadásával megsérti a fél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát.

- [18] Az indítványozó szerint a jelen ügyben a Kúria által a joggyakorlata során konzekvensen követett azon jogértelmezése, mely szerint az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésében foglalt „állapotjavulás” még abban az esetben sem lehet önálló szakértői bizonyítás tárgya, ha az egészségügyi állapot korábbi és a későbbi minősítése más jogi norma alapján történt, az alábbi okból kifolyólag olyan súlyú, minősített jogértelmezési hibának tekintendő, mely a bírói jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikke által felállított határait áthágja. A Kúria ugyanis nem tesz mást, mint az ellátás összegére jelentős befolyással bíró orvosi (biológiai-élettani) szakkérdésnek tekintendő körülményt önálló bizonyítás tárgyává nem tehető jogkérdéssé változtat.
- [19] Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságot, a XXIV. cikk (1) bekezdésében, és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a 28. cikkben foglaltakat.

II.

- [20] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban megjelölt 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. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

- [21] 2. Az Mmtv. érintett rendelkezése:

„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 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,”

III.

- [22] Az Alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében – tanácsban eljárva – befogadta, érdemi vizsgálatát látva szükségesnek az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésében szereplő állapotjavulás – mint a korábban megállapított ellátás összegére kiható tényező – önálló bizonyítandóságát illetően.

IV.

- [23] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [24] Az indítványozó alkotmányjogi panasz beadványában részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, és a 28. cikkre hivatkozott. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében alkotmányjogi panasz csak az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének valószínűsítésére alapítható.
- [25] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében az abban megfogalmazott jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési

idő hiányára alapított indítványok esetében van helye {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]}. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem jogot, hanem olyan jogelvet tartalmaz, amelynek egyedi érintett vonatkozásában fennálló sérelme önmagában nem valósulhat meg, így arra alkotmányjogi panasz nem alapítható {3315/2014. (XI. 21.) AB végzés, Indokolás [11]}. Alkotmányjogi panasz esetében az Alaptörvény B) cikkére mindezek alapján nem lehet alappal hivatkozni, mert az nem alapjogi rendelkezés {3195/2015. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [29]; 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [46]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [26] Az Alaptörvény 28. cikke szintén nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz nem alapítható {3121/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [89]; 3059/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]; 3209/2017. (IX. 13.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [27] Az Alkotmánybíróság azonban az alkotmányjogi panasz elbírálása során figyelemmel volt az Alaptörvény – indítványban is megjelölt – B) cikk (1) bekezdésében, valamint a 28. cikkben foglaltakra is.

V.

- [28] Az indítvány érdemi vizsgálatának megkezdése előtt az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta megvizsgálni, hogy nem áll-e fenn a konkrét ügyet illetően hatáskör-korlátozás, mely akadályát képezné az alkotmánybíróági eljárás lefolytatásának. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében ugyanis mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjaiban foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg.
- [29] Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében rámutatott, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése a céljára tekintettel nem értelmezhető másként, mint hogy „[a]z államadósság mértékének legalább a teljes hazai össztermék felére történő szorítása annyira fontos követelmény, hogy ennek megvalósítása érdekében az Alaptörvény még az Alkotmánybíróság hatáskörét is korlátozta az általános szabályokhoz képest. Meghatározott tárgykörű törvények, így a központi költségvetésről és egyes közterhekről szóló jogszabályok esetében csak az Alaptörvény e cikkében konkrétan felsorolt alapjogok esetén van helye megsemmisítésnek” (lásd: a törvényjavaslatok előterjesztőinek indokolása). Az Alaptörvény hatáskört korlátozó szabályáról is azt kell feltételezni, hogy az a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál (Alaptörvény 28. cikk). Ezzel az az értelmezés áll összhangban, ha a kivételt rögzítő szabályt az Alkotmánybíróság nem értelmezi az eddigi gyakorlatától eltérően, jelentős mértékben kiterjesztően, és nem azonosít valamely költségvetést magával a költségvetési törvénnyel. A „központi költségvetés” kifejezésnek pedig csak olyan jelentéstartalmat lehet adni, amely megfelel az említett alkotmányi rendelkezések céljának és tartalmának. Eszerint „központi költségvetésről” az a törvény szól, amelynek elfogadásával „az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére” {Alaptörvény 36. cikk (3) bekezdés, 29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]}.
- [30] Az Mmtv.-nek a jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező rendelkezése nem irányul jövőbeni költségvetési kiadási tétel meghatározására, az alkotmányossági felülvizsgálat eredménye nem vezetne kényszerítően a költségvetési törvény módosításának szükségességéhez, és az nem járna a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával. Hasonlóképpen foglalt állást az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban, amikor is szintén előkérdésnek tekintette, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt hatáskör-korlátozás ellenére vizsgálhatja-e az Mmtv. támadott rendelkezéseit [7. § (4) bekezdés, valamint 13. § (2) bekezdés d) pont]. Az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatára – különösen a 22/2012. (V. 11.) AB határozatban foglaltakra – tekintettel azt állapította meg, hogy az Mmtv. vizsgált két rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata nem volt kizárt, e rendelkezések esetleges megsemmisítéséből sem következett ugyanis a költségvetési törvény módosítása, és a megsemmisítés nem járt a költségvetési gazdálkodás jelentős módosulásával {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [3]}.

- [31] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése nem képezi akadályát a jelen alkotmányjogi panasz érdemi elbírálásának.

VI.

- [32] Az Alkotmánybíróság előtt már több ízben szerepelt a rokkantellátás átalakításával kapcsolatos jogalkotási, valamint jogalkalmazási tevékenység vizsgálata. Az Abtv. 24. § (3) bekezdése értelmében „[n]incs helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésre, illetve elvére (értékére), és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani (ítélt dolog), kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.”
- [33] Az Alkotmánybíróság érdemi alkotmányossági vizsgálat eredményeként hozta meg a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatot, melyben az alapvető jogok biztosának az Mmtv. 7. § (4) bekezdése és 13. § (2) bekezdés *d*) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményező, utólagos normakontroll eljárásra irányuló indítványa alapján átfogóan vizsgálta a korábbi rokkantnyugdíj ellátás átalakításának alkotmányossági aspektusait. Az Alkotmánybíróság ebben a határozatában részletesen áttekintette a korábbi rokkantnyugdíj-ellátást felváltó Mmtv. szabályozását, és rámutatott, hogy az Mmtv. tartalmazott átmeneti szabályokat a korábbi ellátások átalakítása, illetve továbbfolyósítása terén, ezért nem állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet [40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [38]–[47]].
- [34] A 21/2018. (XI. 14.) AB határozat jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapításra irányuló bírói kezdeményezés alapján vizsgálta az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének *a*) pontja második fordulata alapján alkalmazandó 12. § (1) bekezdés *a*) pontja nemzetközi szerződésbe ütközését. Az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, azonban hivatalból eljárva a rendelkező részben megállapította, hogy „az Országgyűlés nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztását valósította meg azáltal, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 12. § (1) bekezdés *a*) pontját a törvény 33/A. § (1) bekezdés *a*) pontja alá tartozó esetekben oly módon rendelte alkalmazni, hogy ezzel egyidejűleg nem alkotott olyan szabályokat, melyek lehetővé teszik az ellátás összegének meghatározása során az ellátásra jogosultak élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota javulásának mértéke, illetőleg a 2012. január 1. napját megelőzően megállapított ellátás összege figyelembevételét.” Valamint alkotmányos követelményként ugyanitt előírta, hogy „a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 33/A. § (1) bekezdés *a*) pontjának »az állapotjavulás kivételével« szövegrésze kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek nem csak a jogszabályok szerinti kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott” [21/2018. (XI. 14.) AB határozat, Rendelkező rész 1., 2. pont]
- [35] Az ítélt dolog esete az utólagos normakontroll eljárás akadályaként abban az esetben merül fel, ha az Alkotmánybíróság korábban érdemben már vizsgálta a támadott jogszabályt, vagy jogszabályi rendelkezést. Jelen ügy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz, nem utólagos normakontrollra, hanem a sérelmezett bírósági döntés vizsgálatára irányuló indítvány, ezért az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az ítélt dolog (*res iudicata*) esete mint az alkotmánybírósági eljárás akadálya a fenti ügyeket illetően nem áll fenn.
- [36] Ugyanakkor, bár a jelen alkotmányjogi panasz a korábbi – érdemben elbírált – beadványoktól eltérően az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatára irányul, melyben az indítványozó azt sérelmezi, hogy az eljáró hatóságok (és bíróságok) az állapotjavulás tényét nem vizsgálták, az nem volt része a bizonyítási eljárásnak, ezáltal sérült a tisztességes eljáráshoz való joga, az Alkotmánybíróság a fentebb ismertetett korábbi érdemi döntéseire figyelemmel folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

VII.

- [37] Az alkotmányjogi panaszban az indítványozó az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének alkalmazása nyomán azt sérelmezte, hogy a 2012. január 1-jével hatályba lépett Mmtv. szerinti besorolásakor a korábban folyósított összegnél alacsonyabb ellátási összeg került megállapításra, oly módon, hogy az állapotjavulás vizsgálata önállóan

nem képezte tárgyát a bírósági eljárásnak, azt az eljáró bíróságok nem orvosi (biológiai-életteni) szakkérdésnek tekintették, hanem jogkérdésként kezelték.

- [38] Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja értelmében amennyiben a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban részesülő személy vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő személy felülvizsgálatát követően az ellátott 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.
- [39] A törvényjavaslat előterjesztői indokolása szerint az Mmtv. hatálybalépésekor az „érintett ellátásokban – rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék – részesülő személyek számára biztosítja a szerzett jogok érvényesülését, a rehabilitálhatóság és foglalkoztathatóság szempontjait figyelembe véve kezeli az érintett ellátási csoportokat, szem előtt tartva a létbiztonságot.”
- [40] A jogalkotó tehát az állapotjavulás tényét tekinti olyan tényezőnek, amely a korábban megállapított és folyósított ellátás összegének csökkentését vonja maga után. Abban az esetben azonban, ha állapotjavulás nem állapítható meg, az ellátást a korábbi összegben kell továbbfolyósítani. A jogalkotó tehát figyelemmel az érintett ellátási csoportokra, valamint a létbiztonságra csak abban az esetben engedi csökkenteni a korábbi ellátás összegét, ha az annak megállítása alapjául szolgáló egészségügyi-munkaképességi állapotban pozitív változás következik be.
- [41] 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 – köteletségévé 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]}.
- [42] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a társadalombiztosítás alkotmányossági vizsgálata során visszatérő megállapítás, hogy a szerzett jogok megvonása összefügg a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvével. A társadalombiztosítás azonban a szociális biztonsághoz való jog megvalósításának csupán egyik eszköze, vagyis a társadalombiztosításnak a szerzett jogok garantálását az ellátáshoz való alkotmányos jog megvalósítására figyelemmel kell biztosítania. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szerzett jog szinonimájaként kezdetben a vásárolt jog szerepelt, utalva arra, hogy a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások állnak alkotmányos védelem alatt. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a vegyes rendszerű társadalombiztosításban nem választható el élesen a biztosítási és a szolidaritási elem. Mivel a vásárolt jogra csak a biztosítással fedezett szolgáltatások esetében lehet sikerrel hivatkozni, az elemek keveredése miatt nem dönthető el teljes pontossággal, hogy melyik mögött áll ellenszolgáltatás, és melyik mögött nem, azaz, melyek – és milyen mértékben – tartoznak a járulékfizetéssel ellentételezett szolgáltatások alkotmányos védelme alá. A későbbiekben 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 a vagyonelvonás fejében a rendszer fokozottabb stabilitása várható el {lásd összefoglalóan: 29/2017. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [42]–[44]}.
- [43] Korábbi e tárgyú határozataiban tett megállapításait jelen ügyben is mérvadónak tekintve az Alkotmánybíróság 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.

VIII.

- [44] Az alapul szolgáló ügyre tekintettel a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez az indítványozó szerint a bíróságoknak az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjában rögzített állapotjavulás fogalmára vonatkozó téves és alaptörvény-ellenes jogértelmezése vezetett. Az indítványozó szerint a jelen ügyben a Kúria által a joggyakorlata során konzekvensen követett azon jogértelmezése, mely szerint az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésében foglalt „állapotjavulás” még abban az esetben sem lehet önálló szakértői bizonyítás tárgya, ha az egészségügyi állapot korábbi és a későbbi minősítése más jogi norma alapján történt, olyan súlyú, minősített jogértelmezési hibának tekintendő, mely a bírói jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikke által felállított határait áthágja. A Kúria ugyanis nem tett mást, mint az ellátás összegére jelentős befolyással bíró orvosi (biológiai-életteni) szakkérdésnek tekintendő körülményt önálló bizonyítás tárgyává nem tehető jogkérdéssé változtatta.
- [45] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság által megállapított tényállás szerint az indítványozó III. csoportú rokkantsági nyugdíjban részesült, majd 2012. július 1. napjától kezdődően havi 28 720 Ft összegű rehabilitációs pénzbeli ellátást állapítottak meg számára, azzal, hogy egészségi állapotának mértéke 60%-os, rehabilitálható. Az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró másodfokú hatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta, azonban az indítványozó egészségi állapotának mértékét 57%-osnak, B1 csoportba tartozónak minősítette, azzal, hogy foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, melynek szükséges időtartama 36 hónap.
- [46] A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti indítványozói kereset nyomán eljárva a bíróság a társadalombiztosítási szervek határozatait hatályon kívül helyezte és új eljárásra kötelezte. A bíróság megállapította, hogy a felperes egészségi állapota 57%-os, és B2 minősítési csoportba tartozik.
- [47] Az új eljárásban a társadalombiztosítási hatóság az indítványozó számára 2014. július 1. napjától rokkantsági ellátást állapított meg havi 66 960 Ft összegben. Az indítványozó fellebbezése folytán a másodfokú hatóság az elsőfokú határozatot az ellátás összege vonatkozásában megváltoztatta, és azt 42 850 Ft-ban állapította meg. A társadalombiztosítási szervek határozataikat a bíróság ítéletére, és az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjára, valamint 12. § (1) bekezdésére alapították.
- [48] A felperes kereseti kérelmében a társadalombiztosítási szervek határozatainak megváltoztatását kérte annak megállapításával, hogy az alperes nem bizonyította, hogy egészségi állapotában állapotjavulás állt volna be, másodlagosan a társadalombiztosítási szervek határozatainak hatályon kívül helyezését és új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.
- [49] A Kúria az elsőfokú bíróság ítéletéből kiemelte, hogy az alperesnek az új eljárása során a bírósági ítéletben foglaltak szerint kellett eljárni és megállapítani, hogy a felperes 57%-os egészségi állapot és B2 minősítési kategória alapján milyen összegű ellátásra jogosult. A társadalombiztosítási szerveknek a Ket. 109. § (3) és (4) bekezdéseinek szem előtt tartásával kizárólag a rokkantsági ellátás összegéről kellett döntenie. Az elsőfokú ítéleti érvelés szerint a bíróság által megállapított 57%-os egészségi állapot a korábbi III. csoportú rokkantsági nyugdíj alapjául szolgáló 50–79%-os mérték közötti össz-szervezeti egészségkárosodáshoz képest állapotjavulást jelent. A bíróság álláspontja szerint az „állapotjavulás jogellenességére” a felperes a perben nem hivatkozhatott, mivel az egészségi állapot mértékét a bíróság ítéletében rögzítette és attól a társadalombiztosítási szervnek a megismételt eljárásban eltérni nem lehetett.
- [50] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében azzal érvelt, hogy a bíróság tévesen foglalt állást a tekintetben, hogy a perben az állapotjavulás megállapításának jogellenessége már nem vitatható, továbbá, az ítélet szakértői bizonyítás nélkül, tévesen rögzítette, hogy a felperes egészségi állapotában javulás következett be. A felperesi érvelés szerint az állapotjavulás megállapításának jogellenességét vitathatta a megismételt eljárásban, mivel az alapeljárás az állapotjavulásra nem terjedt ki, azzal kapcsolatban a társadalombiztosítási szervek határozatai semmilyen megállapítást nem tartalmaztak, az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása csak azért vált alkalmazandóvá, mert a bíróság rokkantsági ellátás megállapítására utasította a hatóságot. Azonban az egészségi állapot mértékéből önmagában nem lehet következtetést levonni az állapotjavulás megtörténte.
- [51] A felperes szerint összeegyeztethetetlen a tisztességes ügyintézés alkotmányos elvével és az ügy érdemére kiható módon törvénysértő eljárásnak tekintendő, ha a hatóság az ügyfél számára kedvezőtlen döntését felderítetlen tényállás alapján, az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülmények bizonyítása nélkül hozza meg. A társadalombiztosítási szervek eljárása ezáltal egyben a jogbiztonságból eredő bizalomvédelem elvét is sérti.

Hozzátette az indítványozó, hogy amennyiben az eljáró bíróság a társadalombiztosítási szervek ily módon hozott határozatát helybenhagyja, úgy a bíróság is megsérti a tisztességes eljárás követelményét.

- [52] Az indítványozó jelezte, hogy a Kúria előtt jogegységi eljárást kezdeményezett az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdése a) pontja tekintetében.
- [53] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet nem találta megalapozottnak. Ítéletében elismerte, hogy a felperes helytállóan hivatkozott arra, hogy a korábban folyamatban volt peres eljárásnak az állapotjavulás nem volt tárgya. Megállapította, hogy a munkaügyi bíróság tévesen helyezkedett arra az álláspontra, hogy az állapotjavulás a jelen (azaz a megismételt) eljárásban nem volt vizsgálható. A megismételt eljárásban a társadalombiztosítási szervek határozatai a felperes egészségi állapotának mértékét a munkaügyi bíróság ítéletére hivatkozással rögzítették, azonban rendelkezést csak a rokkantsági ellátás összegére nézve tartalmaztak, ezért az egészségkárosodás mértéke nem volt vizsgálható a peres eljárásban. Rámutatott a Kúria, hogy a felperes nem vitatta keresetében az egészségkárosodása mértékét, hanem azt kérte, hogy állapotjavulás hiányában rokkantsági ellátásának összege ne legyen kevesebb a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél. Ebben a körben vitatta, hogy egészségi állapotában javulás következett volna be (Kúria ítélete, Indokolás [17]–[18]).
- [54] A Kúria az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjában rögzített állapotjavulás tekintetében kialakult gyakorlatára hivatkozva kifejtette, hogy az „nem feltétlenül jelenti az egészségi állapotban bekövetkezett, a korábban értékelt betegségekből való felépüléssel alátámasztott tényleges javulást, az egészségi állapot eltérő értékelését az arra irányadó orvosszakmai szabályok (irányelvek a funkcióképesség, a fogyatékoság és a megváltozott munkaképesség véleményezéséhez, NEFMIr.) változása, azok szigorítása is eredményezheti. Az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja szerinti feltétel fennállását a közigazgatási és a peres eljárásban is a hatályos orvosszakmai szabályok szerint kell vizsgálni, a jogi szempontból releváns változást – szakértők bevonásával – az egészségkárosodás százalékos mértékének meghatározásával kell kimutatni. Jogszabály erre vonatkozó rendelkezésének hiányában nincs más lehetőség, mint a korábban az irányelvek és később a NEFMIr. alapján megállapított egészségkárosodási mértékek összehasonlítása, az egészségi állapotot érintő változások más, jogszabály által meg nem határozott kritériumok, szempontok szerinti vizsgálatára a társadalombiztosítási szervek és a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben eljáró bíróságnak sincs felhatalmazása” (Kúria ítélete, Indokolás [22]).
- [55] A Kúria ítéletében kitért arra, hogy – amint azt már egy korábbi határozatában rögzítette – „a perbeli ellátásokra való jogosultság feltételeinek jogszabályi úton történt módosítása (ideértve az egészségkárosodás, egészségi állapot meghatározására vonatkozó feltételek változását, szigorítását is) nem vet fel jogalkalmazási problémát, az ezzel kapcsolatos sérelmek orvoslására az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel. Az állapotjavulás jogszabályi definiálásának hiányával kapcsolatos alkotmányossági aggály a rendes bíróságok eljárásában nem orvosolható, mert mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását bíró nem kezdeményezheti (Mfv.III.10.255/2015/2.; Mfv.III.10.254/2015/2.; Kúria ítélete, Indokolás [25]).
- [56] Erre tekintettel foglalt úgy állást a Kúria, hogy mind a közigazgatási szerv, mind a bíróság eleget tett tényállás tisztázási kötelezettségének, ezért sem a társadalombiztosítási szerv, sem a bíróság nem sértette meg a felperes tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [57] A Kúria döntésének elvi tartalmaként kiemelte, hogy „az Mmtv. 33/A: § (1) bekezdése szerinti állapotjavulás jogilag releváns meghatározása csak a hatályos orvosszakmai jogszabályok szerinti százalékos mértékben bekövetkezett javulást jelenti és nem az egészségi állapotban bekövetkezett tényleges javulást” (Kúria ítélete, Indokolás [28]).
- [58] A jelen alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítéletben a Kúria abból kiindulva vezette le álláspontját, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjában rögzített állapotjavulás tekintetében a jogi szempontból releváns változást az egészségkárosodás százalékos mértékének meghatározásával kell kimutatni. A Kúria szerint az, hogy erre nézve jogszabályi rendelkezés nincsen, úgy értékelendő, hogy a korábban az irányelvek és később a NEFMIr. alapján megállapított egészségkárosodási mértékeket kell összehasonlítani.
- [59] Azonban a rokkantsági ellátások terén az egészségi állapot megítélését tekintve korántsem tekinthető egységesnek a bírósági gyakorlat.
- [60] A jelen alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet szerinti értelmezést támasztja alá az a bírósági döntés, miszerint a III. csoportú rokkantsági nyugdíj megállapításának alapjául szolgáló 50–79% közötti össz-szervezeti egészségkárosodáshoz képest a B2 minősítés (össz-szervezeti egészségkárosodás 43%) állapotjavulást jelent (Mfv.III.10.753/2013. BH2015.81.).

- [61] Azonban a rokkantsági járadékra való jogosultság [83/1987. (XII. 27.) MT rendelet 1. §, 2. §] elbírálása terén elfoglalt kúriai álláspont szerint a teljes munkaképesség és a 80%-os mértékű egészségkárosodás egymástól különböző feltételként értelmezendő. Erre tekintettel ugyan a Kúria a jogerős ítéletet – az indokolás módosításával – hatályában fenntartotta, azonban előírta, hogy az alperes a szakkérdések megválaszolását igénylő, munkaképtelenségre vonatkozó feltétel tisztázására – az orvosszakértői szerv megkeresése útján – köteles (Mfv.III.10.351/2016, BH2017.130.).
- [62] Még egyértelműbbé tette ez irányú álláspontját a Kúria, amikor rögzítette, hogy jogszabályi rendelkezés hiányában, továbbá az Mmtv., illetve a NEFMIr. rendelkezéseiből sem vezethető le az, hogy az egészségügyi állapothoz a közigazgatási eljárásban – a rehabilitálhatóság körében – adott bizottsági véleményt a peres eljárásban kirendelt igazságügyi orvos szakértő által megállapított mértékű egészségi állapothoz figyelembe lehetne venni (Mfv.III.10.774/2016., Kúria ítélete, Indokolás [22], BH2017.239.).
- [63] Szintén ezt a jogértelmezést tükrözi, hogy a Kúria álláspontja szerint: „a fél rehabilitációs ellátás megszüntetése után rokkantsági ellátás megállapítása iránti kérelme elbírálásakor tisztázni kell az egészségi állapotának mértékét és a rehabilitálhatósággal összefüggő valamennyi körülményt.” Megállapította, hogy a felülvizsgálat alapjául szolgáló ügyben a felperes keresetében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának megállapítását kérte, vagyis azt, hogy rokkantsági ellátásra jogosult, ezért a megismételt eljárásban az egészségi állapot mértéke és a rehabilitálhatósággal összefüggő valamennyi körülmény vizsgálata alapján dönthető el, hogy megilleti-e a kért ellátás vagy sem. Ezt az értékelést mulasztotta el a bíróság, olyan szakértői véleményt nem szerzett be, amely komplex, mindenre kiterjedő orvosi, foglalkoztatási, szociális rehabilitálhatóságot együttesen véleményezett volna (Mfv.III.10.463/2016., Kúria ítélete, Indokolás [26], BH2017.240.).
- [64] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is mérvadónak tekinti az 1/2018. (IV. 6.) AB határozatában a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósítására vonatkozó szabályozás alkotmányossági vizsgálata során tett azon megállapítását, miszerint „[a] »fogyatékoság« kifejezésnek a jelző nélküli alaptörvényi használata széles mozgásteret enged a jogalkotónak abban, hogy milyen nézőpontból határozza meg a »fogyatékoság« tételes jogi fogalmát. Hasonlóképpen mérlegelheti a jogalkotó, hogy a fogyatékoság mértékéhez, élettani eredetéhez, időbeni tartósságához milyen következményt kapcsol. A »fogyatékoság« meghatározható a társadalom nézőpontjából (fogyatékos az, akit a társadalom ilyennek tekint), és meghatározható orvosi nézőpontból is (fogyatékos az, aki orvosi szempontból fogyatékos). Valamely fogyatékoság minősítésének feltételei nem vezethetők le közvetlenül az Alaptörvény XIX. cikkéből. Ugyanakkor a jogalkotó nem választhat olyan megoldást, amely teljesen, kivételt nem tűrően, mérlegelést kizáróan fogalmi ellentétben áll az Alaptörvény szóhasználatának a szavak általánosan elfogadott jelentése szerinti tartalmával. Az Alkotmánybíróság által megválaszolendő kérdés az, hogy következik-e az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből kényszerítően az, hogy önmagában a helyváltoztatás súlyos elnehezedéséhez kössön a jogalkotó az ilyen személyek támogatására szánt valamilyen rendszeres juttatást” {1/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [18]}.

IX.

- [65] A fenti bírósági gyakorlatra is figyelemmel, az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint nem osztja a Kúria felülvizsgálati eljárásban született – jelen alkotmányjogi panasszal támadott – ítéletében elfoglalt álláspontját.
- [66] Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban is az a feladata, hogy az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálja. A tényállás megállapítása, a bizonyítási eljárás, ezen belül is a bizonyítékok értékelése, az eljáró bíróságok ítélező tevékenységének részét képezi. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az Alkotmánybíróságnak nem feladata a konkrét jogvitákban való ítélezés, kizárólag arra van hatásköre, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja felül az eléje tárt bírói döntést, és kiküszöbölje az azt érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet {3315/2014. (XI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]; 3014/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [14]; 3029/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [16]}. Mindezeket szem előtt tartva az Alkotmánybíróság a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is csak annak vizsgálatára szorítkozhatott, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítélet összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, illetve fennáll-e az indítványban állított alapjogi sérelem.
- [67] Az indítványozó álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez az vezetett, hogy a bíróságok az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésének a) pontjában rögzített állapotjavulás tényét, bár az érdemi döntésre kiható – az ellátás összegének csökkentését indokoló – ténynek tekintették, azonban önállóan nem vizsgálták.

Az egészségi állapotban bekövetkezett pozitív változás kérdése nem képezte részét a bizonyítási eljárásnak, pusztán a korábbi szabályozás szerinti besorolás és az új minősítési rendszer százalékos adatainak összevetése alapján állapított meg a bíróság állapotjavulást, és erre tekintettel csökkentette a korábban folyósított ellátási összeget.

- [68] A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmánybírói gyakorlatát összefoglalóan tekintette át a 7/2013. (III. 1.) AB határozat, melyben az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is magában foglalja, és az eljárás egészének, valamint körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is tartalmazza. (ABH 1998, 91, 98–99.) Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely a jogi szabályozással szembeni azon alkotmányos igényt jelenti, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben döntsön. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák érvényesüléséhez, mivel 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. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben leszögezte, hogy egy eljárás tisztességességét mindig esetről esetre lehet csak megítélni, a konkrét ügy körülményeinek figyelembevételével, azonban nevesíthető számos olyan követelmény, amely minden eljárás esetében feltétel ahhoz, hogy tisztességesnek minősüljön. Polgári peres eljárásban így a tisztességes bírósági tárgyalás követelményének része a bírósághoz fordulás joga {3215/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [11]–[13]}, a tárgyalás igazságosságának biztosítása {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]}, a tárgyalás nyilvánossága és a bírósági döntés nyilvános kihirdetése {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}, a törvény által létrehozott bíróság {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]–[34]} független és pártatlan eljárása {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [58]}, illetve a perek ésszerű időn belül való befejezése {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [38]}. {7/2013. (III. 1.) AB határozat Indokolás [24], [29]; megerősítette pl.: 3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]; 3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [13]}.
- [69] Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a felülvizsgálat – bár eljárásjogi értelemben jogorvoslatnak minősül, de a rendes jogorvoslat, vagyis a fellebbezés kimerítése után illet(het)i meg a feleket – nem hozható érdemi alkotmányossági összefüggésbe az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joggal {pl.: 3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [24]–[25]}. A jogalkotó szabad döntése, hogy intézményesít-e ilyen rendkívüli jogorvoslatot vagy sem, és nagyfokú szabadsággal rendelkezik e jogorvoslat terjedelmét, feltételeit illetően is. Arra is rámutatott azonban az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben a jogalkotó biztosít ilyen jogorvoslatot, akkor ennek az eljárási szakasznak is meg kell felelnie a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból fakadó követelményeknek. Azaz ki kell elégítenie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből folyó alkotmányos elvárásokat, különös tekintettel arra, hogy a Kúria ebben az eljárásban jogerős ítéletet helyezhet hatályon kívül, és akár maga hozhat új érdemi határozatot {3027/2018. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [14]}.
- [70] A 3179/2018. (VI. 8.) AB határozatban hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „az adott ügyben alkalmazandó jogszabályoknak pusztán a nyelvtani értelmezése nem felel meg az indokolt bírói döntéssel szemben támasztott alkotmányos követelményeknek. Ennek oka, hogy az Alaptörvény 28. cikke azt a kötelezettséget rója a bíróságokra, hogy a jogszabályokat azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük. A bírói jogalkalmazás folyamatában a jogszabályok értelmezése egy olyan komplex indokolást igényel, amely a szintaktikai mellett a teleologikus és a rendszertani értelmezés szempontjait is felismeri, értékeli és egymásra tekintettel ütközteti. A jogértelmezés ezen bíró által érvényesített, komplex folyamatában az irányadó jogi normákat a rendszertani értelmezés keretében nemcsak egymásra tekintettel, hanem a jogalkotó céljára és az Alaptörvényre figyelemmel is értékelni kell a konkrét ügyben” (Indokolás [81]). Ennek hiányában viszont a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálata csak a formális jogszerűség ellenőrzésére szorítkozna, a tartalmi szempontok mellőzésével {3100/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [55]; megerősítve: 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [81]}.
- [71] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban „az Alaptörvény 28. cikke a formális jogszerűségeen túlmutató, olyan alkotmányjogi szempontból értékelhető tartalmi követelményeket támaszt a bírói döntések indokolásával szemben, amelyek értelmében a bíróságnak a döntése szempontjait, indokait kellő részletességgel kell

bemutatnia {3305/2017. (XI. 24.) AB határozat, indokolás [41]; megerősítve 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat [82]}.

- [72] A jelen ügyben vizsgált bírósági döntés a fentiekre figyelemmel azért nem felel meg ezen kritériumoknak, mert a bíróság nem vizsgálta, és ezáltal nem indokolta meg, hogy az indítványozó részére megállapított – a korábban folyósítottnál – alacsonyabb összegű ellátás indokál szolgáló állapotjavulás valóban bekövetkezett-e. A ténymegállapításkor a bíróság pusztán a korábbi (rokkant nyugdíj) besorolás, és az új, Mmtv. szerinti minősítés százalékos összevetésére utalt. Azonban azt maga a bíróság is többször hangsúlyozta, hogy erre vonatkozó jogszabályi előírás nincs. Az eljáró bíróság tehát a korábbi (más szempontokon alapuló) rokkant nyugdíj besorolást automatikusan összevethetőnek tartotta az új, Mmtv. szerinti eltérő alapokon nyugvó minősítési rendszerrel, és abban szereplő besorolási kategóriákkal, holott erre utaló szabályozás nem szerepel a joganyagban.
- [73] Az ellátórendszer átalakítása során a jogalkotó az átmeneti rendelkezésekre vonatkozó alkotmányos követelményre figyelemmel előírta, hogy a korábbi ellátás összege csak kivételesen, az állapotjavulás esetében csökkenthető. A jogalkotó a korábban megállapított összegek továbbfolyósítását tekintette főszabálynak, az állapotjavulás tehát olyan kivételes esetként szerepel, amelyre tekintettel a korábban folyósított ellátási összeg mégis csökkenthető. Ugyanakkor sem az Mmtv., sem az új minősítési rendszer paramétereit rögzítő NEFMIr. nem tartalmaz olyan előírást, amely értelmében a korábbi besorolás és az új minősítés – kizárólag – százalékos értékek alapján való, általános érvényű összevetése önmagában az állapotjavulás tényét bizonyítaná.
- [74] Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy – a 21/2018. (XI. 14.) AB határozat rendelkező részében foglaltakkal összhangban – az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő állapotjavulás, az ellátás csökkentésére kiható olyan tényezőnek tekintendő, amely az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel, ugyanis az állapotjavulás bizonyításának hiányában az eljáró hatóságok nem tesznek eleget a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének.
- [75] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria Mfv.III.10.065/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt a döntéssel felülvizsgált Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.2016/2015/5. számú ítéletére kiterjedő hatállyal megsemmisítette.
- [76] 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.

Budapest, 2019. január 29.

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

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcell s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] Az alkotmánybírószági határozat rendelkező részét támogatom, azonban az indokolásában foglaltaktól részben eltérő indokok alapján.
- [78] 1. Véleményem szerint amennyiben egy, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenes jogértelmezés következtében kerül sor a bíróság által az ügy eldöntése szempontjából kulcsjelentőségű bizonyítási indítvány teljesítésének megtagadására, az megvalósítja az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való (tisztán processzuális tartalmú) jog sérelmét.
- [79] 2. A jelen ügyben megítélésem szerint erről van szó; a bírói döntés ellentétes a 21/2018. (XII. 14.) AB határozatban megállapított alkotmányos követelménynek a jelen ügyben is érintett törvényi rendelkezés alkotmányos értelmezési kereteire vonatkozó elvi tartalmával. Az alkotmányos követelmény természeténél fogva nem konstitutív, hanem deklaratív jellegű: azaz – mint minden bírósági jogértelmezés is, amely természeténél fogva a bírósági döntéseket megelőzően keletkezett vitás kérdések kapcsán kerül kialakításra – szükségszerűen „visszaható hatályú”, mivel a már korábban is meglévő alkotmányos tartalmat állapítja meg. Ebből adódóan az említett követelmény az annak megállapítását megelőzően született bírósági döntésen is számon kérhető (amennyiben annak megtámadására az Abtv.-ben rögzített határidőben sor került). A jelen ügyben elbírált indítvány hivatkozik a B) cikk (1) bekezdése sérelmére (a jogállamiság sérelme) és azzal összefüggésben a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére is, ezért a fentiekre tekintettel álláspontom szerint a támadott bírói döntés(ek) alaptörvény-ellenessége megállapítható volt, ezért az(oka)t az Alkotmánybíróságnak meg kellett semmisítenie.

Budapest, 2019. január 29.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [80] Nem értek egyet a Kúria ítéletét megsemmisítő határozattal, mert az nincs összhangban az azonos illetve hasonló ügyekben született alkotmánybírói döntésekkel, amelyeket a testület jogalkotói mulasztásra alapozott, valamint azért, mert azonos jogi kategóriának tekinti az Alaptörvény által megkülönböztetett nemzetközi szerződésbe ütközést, illetve alaptörvény-ellenességet.
- [81] 1. A 3252/2017. (X. 10.) AB végzés visszautasította az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja megsemmisítését kérő alkotmányjogi panaszt. Mindazonáltal a jogalkotói hiányosságokat megállapította, de azokat az alacsonyabb rendű jogszabály, a NEFMI rendelet össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét meghatározó szabályaira találta visszavezethetőnek, amelyekre nem volt indítványozói kérelem.
- [82] A 21/2018. (XI. 14.) AB határozat nemzetközi szerződésbe ütközés jogcímén hivatalból állapított meg az Mmtv. 12. § (1) bekezdése a) pontja kapcsán bírói kezdeményezésre jogalkotói mulasztást és rendelkezett annak 2019. március 31-ig történő felszámolásáról. Az Alkotmánybíróság ezen határozata az Alaptörvény Q) cikke (2) bekezdéséből következő alkotmányos követelményt is megállapított az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásához a tényleges állapotjavulás figyelembevehetőségének céljából, szemben az alacsonyabb szintű jogszabályból levezethető állapotjavulással. Az Mmtv. 12. § (1) bekezdés a) pontja megsemmisítését kérő bírói kezdeményezést azonban a határozat elutasította.
- [83] 2. Az előző pontban hivatkozott alkotmánybírószági döntések jelen határozattal történő egybevetésének ellentmondásossága mellett a határozat másik elvi problémája az, hogy összemosza a nemzetközi szerződésbe ütközést és az alaptörvény-ellenességet, jöllehet azok nem szinonim fogalmak, illetőleg jogintézmények. Ennek következtében a Kúria ítéletét megsemmisítő határozat nem is határozza meg azt az alaptörvényi rendelkezést, amelyre az alaptörvény-ellenesség álláspontja szerint visszavezethető.

- [84] 3. Álláspontom szerint kizárólag a jogalkotói hiányosságokat felszámolni rendelő határozat lett volna összhangban az Alaptörvénnyel és az Alkotmánybíróság korábbi döntéseivel, amely
- hivatalból megerősíti a 21/2018. (XI. 14.) AB határozatban foglalt, ugyancsak hivatalból megállapított mulasztást az Alaptörvény tekintetében is;
 - rendelkező részében meghatározott alaptörvényi rendelkezésre hivatkozással állapítja meg az alkotmányos követelményt;
 - elutasítja az Abtv. 27. §-ra alapított alkotmányjogi panaszt, mivel az alkotmánysértő helyzet nem a Kúria eljárásra vezethető vissza.

Budapest, 2019. január 29.

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

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [85] A többségi határozat indokolását nem tartom meggyőzőnek, a bírósági döntések megsemmisítésével nem értettem egyet.
- [86] A határozat konklúziója szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét – amely a megsemmisítés alapjául szolgált – egy bizonyítási kérdéssel kapcsolatos álláspontban való egyet nem értés okozta: „Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy – a 21/2018. (XI. 14.) AB határozat rendelkező részében foglaltakkal összhangban – az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő állapotjavulás, az ellátás csökkentésére kiható olyan tényezőnek tekintendő, amely az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot, és bizonyítást igényel, ugyanis az állapotjavulás bizonyításának hiányában az eljáró hatóságok nem tesznek eleget a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének” (Indokolás [74]).
- [87] Ezt az érvelést aggályosnak gondolom, mivel az eddigi (és a határozat IX. része által is idézett) joggyakorlatunk alapján a bizonyítási eljárás kérdéseiben nem vizsgáljuk felül a bírósági ítéleteket: „A tényállás megállapítása, a bizonyítási eljárás, ezen belül is a bizonyítékok értékelése, az eljáró bíróságok ítélkező tevékenységének részét képezi. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az Alkotmánybíróságnak nem feladata a konkrét jogvitákban való ítélkezés, kizárólag arra van hatásköre, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja felül az eléje tárt bírói döntést [...]” (Indokolás [66]).
- [88] Nem emeli magasabb szintre az indokolás meggyőző erejét a közelmúltbeli 21/2018. (XI. 14.) AB határozatra való hivatkozás sem. Ebben a döntésben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből következő alkotmányos követelményként állapította meg, hogy az Mmtv. rendelkezésének „– az állapotjavulás kivételével –” szövegrésze „kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akiknek nem csak a jogszabályok szerinti kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott”. Ebből a döntésből az következik, hogy az alkotmányos követelménnyel ellentétes bírói döntés az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdését (illetve a mögöttes nemzetközi jogi kötelezettséget) sérti. A Q) cikket sértő jogértelmezés azonban nem minősíthető automatikusan a XXVIII. cikk (1) bekezdését is sértő értelmezésnek; a két alaptörvényi rendelkezésnek elkülönült normatartalma van, más-más sajátos követelmények származtathatóak belőlük, amelyek között lehetnek átfedések, de azt nem gondolom (és valószínűleg a jelen ügyben többségi határozatot támogató többség sem gondolja), hogy minden nemzetközi jogi kötelezettségek megsértése egyben a tisztességes eljáráshoz való jogot is sérti. A jelen ügyben még az sem állítható, hogy a támadott bírósági ítélet esetleg amiatt sértette volna a tisztességes eljáráshoz való jogot, mert a bíróság a döntéshozatal során nem vett figyelembe egy – bármilyen tartalmú – alkotmányos követelményt, hiszen a hivatkozott 21/2018. (XI. 14.) AB határozat a támadott ítéletnél évekkel később született. Egyébként az Alaptörvény Q) cikkébe, illetve nemzetközi szerződésbe ütközésnek megállapítására irányuló kérelmet azonban az indítványozó nem terjesztett elő (jogosultság hiányában nem is terjeszthetett volna). Álláspontom szerint tehát a jelen ügyben 21/2018. (XI. 14.) AB határozatba foglalt alkotmányos követelményre sem lehetett döntést alapozni.
- [89] A jelen határozat többségi indokolása (VII. rész) egy olyan érvelési vonalat is tartalmaz, amely a törvényjavaslat előterjesztői indokolásában megemlített szerzett jogok biztosításából és az Alkotmánybíróságnak a szerzett

jogok védelmével kapcsolatban az Alaptörvény B) cikkére épülő határozataiból azt a következtetést vonja le, 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” (Indokolás [43]). Ez a megfogalmazás azt sejteti, hogy a szerzett jogok alkotmányos védelméből következően tényleges (fizikai) állapotjavulás nélkül a korábbi ellátás összege nem csökkenthető. Egy ilyen Alaptörvény-értelmezés túllép a 21/2018. (XI. 14.) AB határozatban vizsgált nemzetközi kötelezettségből eredő követelményeken, s a törvényhozónak az ellátási rendszer átalakításával kapcsolatos alkotmányos mozgásterét jelentősen korlátozza. Éppen ez a B) cikkből levezetett értelmezés (követelmény) nem kérhető számon bírósági döntéseken, mert – az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint – alkotmányjogi panasz indítványban a B) cikk sérelmére csak két összefüggésben (visszaható hatályú jogalkotás tilalma és kellő felkészülési idő hiánya) lehet hivatkozni.

- [90] A döntés érdemét nem érinti, de az indokolás (VIII. rész) érdekes sajátossága, hogy kitér a „fogyatékoság” alkotmányos fogalmának értelmezésére, az Alaptörvény XIX. cikkével összefüggésben, miközben ennek az Alaptörvényi rendelkezésnek a sérelmére nem hivatkozott az indítványozó, ezért nem lehet relevanciája a döntés szempontjából.
- [91] Megjegyzést érdemel továbbá, hogy az indokolás külön részt szentel (V. rész) a hatáskör-korlátozás fennállásának vizsgálatára is, miközben kétséges, hogy az ügyben ez egyáltalán elvileg felmerülhet-e, minthogy a korlátozás pénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatának és megsemmisítésének lehetőségére vonatkozik, s nem azok bírói értelmezésére.
- [92] Mindezek alapján a többségi határozatot sem indokolását, sem rendelkező részét tekintve nem támogattam.

Budapest, 2019. január 29.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1630/2016.

