

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3371/2018. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.811/2016/6. számú ítélete, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 2. §-a, 3. §-a, 13. §-a, 33. §-a és 33/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Makó András ügyvéd, 3580 Tiszaújváros, Szent István út 35. I/2.) eljáró indítványozó (Szarka Ede) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. § alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.811/2016/6. számú ítélete, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 2. §-a, 3. §-a, 13. §-a, 33. §-a és 33/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes és észszerű időn belüli hatósági eljáráshoz való jogát, míg az Mmtv. támadott rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdéseivel.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó 2011. december 31. napjáig III. csoportba tartozó rokkantsági nyugdíjban részesült, melyet az Mmtv. 33. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1. napjától rehabilitációs ellátásként folyósítottak számára tovább, változatlan összegben. Az indítványozó az Mmtv. 33. § (3) és (4) bekezdéseinek megfelelően 2012. március 31. napját megelőzően kérte a komplex minősítés elvégzését.
- [3] Az indítványozó komplex minősítési eljárásának megindítására 2015. március 25. napján került sor, a 2015. június 26. napján kelt komplex minősítés szerint az indítványozó egészségi állapotának mértéke 52%-os, állapota alapján B2 minősítő kategóriába tartozik. A komplex minősítés eredményére tekintettel a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal 2015. szeptember 8. napján kelt 78-2-01599/2015/10. számú határozatával az indítványozó rehabilitációs ellátását 2015. november 30. napjával megszüntette, és 2015. december 1. napjától a korábbiánál alacsonyabb összegű rokkantsági ellátást állapított meg részére. Az indítványozó fellebbezése nyomán eljáró Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Jogorvoslati és Perképviselési Főosztály, Rehabilitációs és Jogorvoslati Osztálya 2016. január 11. napján kelt 89-2-08262/2015/6. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, hivatkozással a másodfokú eljárásban elvégzett komplex minősítés eredményére, mely az indítványozó egészségi állapotát az elsőfokú minősítéssel lényegében azonos módon, 55 %-ban határozta meg, és ezáltal B2 minősítési csoportba sorolta.
- [4] 1.2. A határozattal szemben az indítványozó keresetet nyújtott be, melyben annak felülvizsgálatát kérte. Álláspontja szerint a határozat a vonatkozó hatályos anyagi és eljárásjogi szabályok megsértésével született meg. Érvelése szerint az indítványozó az Mmtv. 38/C. § b) pontja alá tartozott, ugyanis a kérelem elbírálásakor az öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig már csak kevesebb, mint öt éve volt hátra, így ennek megfelelően változatlanul megillette volna az az összeg, amelyet rehabilitációs ellátásként a korábbiakban megkapott. Az indítványozó a keresetét a per első tárgyalását követően azzal egészítette ki, hogy álláspontja szerint a Kormányhivatal nem az Mmtv. 33. § (6) bekezdésének megfelelően végezte el az indítványozó komplex minősítését, mivel a komplex minősítések sorrendjének meghatározásakor első helyen az életkor szerepel.

- [5] A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.M.116/2016/7. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, tekintettel arra, hogy az indítványozó által hivatkozott Mmtv. 38/C. § az eljárásban nem volt alkalmazható, ekként annak figyelmen kívül hagyása jogszabálysértést sem valósíthatott meg. Az Mmtv. 38/D. § értelmében ugyanis a 38/C. § rendelkezéseit a 2015. augusztus 1. napján folyamatban levő eljárásokban még nem kell alkalmazni, az indítványozó felülvizsgálati eljárása pedig 2015. március 25. napján indult meg. A komplex minősítés sorrendjére vonatkozó érvet az elsőfokú bíróság nem vizsgálta érdemben, azt ugyanis a bíróság elkésettnek minősítette.
- [6] 1.3. A jogerős ítélettel szemben az indítványozó élt felülvizsgálati kérelemmel, melyben elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a keresetének helyt adó határozat meghozatalát, másodlagosan az első fokon eljáró bíróság új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. Álláspontja szerint a Kormányhivatal az ügyintézési határidőből kicsúszott, mert a 2015. márciusában elindított felülvizsgálati eljárást 2015. augusztus 1. napját megelőzően le kellett volna zárnia, amikor is már hatályban volt az Mmtv. 38/C. §-a, amit az indítványozóra kedvezőbb szabályként alkalmaznia kellett volna. Érvelése szerint a Kormányhivatal az Mmtv. 33. § (6) bekezdését is megsértette, mert az indítványozó komplex felülvizsgálatára már 2013. januárjában sort kellett volna kerítenie, figyelemmel az indítványozó életkorára. Felülvizsgálati kérelmében arra is hivatkozott, hogy a bíróság tévesen állapította meg, hogy a komplex felülvizsgálat időpontjára vonatkozó érvelése tekintetében módosította volna kereseti kérelmét, ugyanis kereseti kérelme változatlanul a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányult.
- [7] A Kúria ítéletében megállapította, hogy a komplex minősítés időpontja tekintetében az indítványozó a Kormányhivatal jogsértését állította, a bíróság általi jogsértésre ebben a körben nem hivatkozott. A Kúria ugyanakkor azt is kiemelte, hogy amennyiben 2013. januárjában került volna sor a felülvizsgálatra, illetőleg amennyiben 2015. augusztus 1. napja előtt lezárult volna a felülvizsgálat, akkor az Mmtv. 38/C. § b) pontját semmiképpen sem lehetett volna alkalmazni az indítványozó ügyében, ez a rendelkezés ugyanis csak 2015. augusztus 1. napján lépett hatályba. Tekintettel azonban arra, hogy az Mmtv. 38/D. §-a kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a 38/C. § rendelkezéseit csak a 2015. augusztus 1. napját követően indult felülvizsgálati eljárásokban lehet alkalmazni, ezért az eljáró hatóságok, illetőleg bíróság nem követett el jogszabálysértést, amikor a rendelkezést nem alkalmazta a 2015. augusztus 1. napját megelőzően indult eljárásban. A Kúria végezetül osztotta az első fokon eljáró bíróság álláspontját a kereseti kérelem megváltoztathatósága, és ezáltal az érdemi elbírálhatóság terjedelme tekintetében is.
- [8] 1.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában részben a Kúria Mfv.III.10.811/2016/6. számú ítélete, részben az Mmtv. 2. §-a, 3. §-a, 13. §-a, 33. §-a és 33/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Álláspontja szerint ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt észszerű határidőn belüli eljárás követelményével, hogy az eljáró hatóságok nem hozták meg 2012. május 31. napjáig a határozatukat. Amennyiben ugyanis erre sor került volna, úgy az eljárás 2015. augusztus 1. napját megelőzően lezárult volna, ekként az eltérő jogszabályi rendelkezésekre tekintettel az indítványozóra kedvezőbb döntés született volna. Az indítványozó a XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdéseinek sérelmét arra tekintettel állítja, hogy az Mmtv. támadott rendelkezései ellentétesek az egészségi állapot és életkor mint védett tulajdonságok biztosítását előíró alaptörvényi rendelkezésekkel. Az a tény, hogy a jogalkotó nem biztosította a védett kor intézményét a 2015. augusztus 1. napján folyamatban levő eljárásokban, alaptörvény-ellenessé teszi a szabályozást. Az indítványozó a fentiekben túlmenően alkotmányjogi panaszának kiegészítésében (konkrét alaptörvényi rendelkezések megjelölése nélkül) arra is hivatkozott, hogy az Mmtv. rendelkezései ellentétesek a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 9. és 11. cikkeivel, illetőleg kiemelte, hogy az indítványozó ellátásának nagymértékű csökkentésére az indítványozó nem készülhetett fel, mert az államnak öt éve volt felkészülni a törvény végrehajtására, míg az indítványozónak csupán öt hónapja. A megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogosultság garantálásának hiánya pedig a szociális biztonsághoz való jog sérelmét is eredményezi, különös tekintettel arra, hogy a nyugdíj olyan szerzett jog, melynek mértékét az állam alkotmányosan nem csökkentheti.
- [9] 2. Az Alkotmánybíróság tanácsa, az alkotmányjogi panasz törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek való megfeleléseit vizsgáló előzetes eljárásában, 2018. április 17. napján az alkotmányjogi panasz befogadása mellett döntött, mert az ügy körülményeire tekintettel csak az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata alapján tartotta megállapíthatónak, hogy az Mmtv. alapján a rokkantsági ellátások megállapítása körében

az életkorhoz kötött kedvezmény valamennyi, az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő jogosult esetében a XV. cikk követelményeinek megfelelően érvényesül-e. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi, tartalmi vizsgálata során az alábbi következtetésekre jutott.

- [10] 2.1. Az alkotmányjogi panasz érvrendszerének azon elemei tekintetében, melyek tartalmilag nem hozhatóak összefüggésbe az Alaptörvény XV. cikkével, illetőleg a XXIV. cikkével, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy következetes gyakorlatának megfelelően az alkotmányjogi összefüggés hiánya az alkotmányjogi panasz ezen elemei elbírálhatóságának akadálya.
- [11] Az indítvány azon elemével összefüggésben, melyben az indítványozó az Mmtv. támadott rendelkezései, illetőleg a Kúria támadott döntése Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányába ütközését állítja, az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát kizárólag az Abtv. 32. § (2) bekezdésében meghatározott indítványozói kör kezdeményezheti, ekként arra az indítványozó nem jogosult. Az Alkotmánybíróságnak pedig nincs hatásköre az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban a bírói döntés nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára {3258/2017. (X. 10.) AB végzés, Indokolás [16]}.
- [12] 2.2. Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét a Kúria döntésével összefüggésben azért állította, mert az eljáró hatóságok nem hozták meg 2012. május 31. napjáig a határozatukat, és az időközben megváltozó jogszabályi rendelkezésekre tekintettel született az indítványozóra vonatkozóan hátrányos döntés.
- [13] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a közigazgatási aktusok közvetlen vizsgálatára, ha azokkal szemben biztosított a bírósági jogorvoslat lehetősége {3090/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [22]}. Nincs akadálya ugyanakkor annak, hogy az Alkotmánybíróság egy bírói döntés alaptörvény-ellenességét állapítsa meg az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt, ha a bíróság helybenhagy egy jogszabálysértő közigazgatási határozatot, ezzel mintegy „elfogadva” az alaptörvény-ellenességet {3071/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [12]}. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy az Alkotmánybíróság a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét csak áttételesen, az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntésen keresztül állapíthatja meg. Sem a Kúria, sem pedig a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nem vizsgálták ugyanakkor az indítványozó közigazgatási hatósági eljárás elhúzódására vonatkozó érveit, azok elkésztése miatt, és döntésükben részletes indokát adták a vizsgálat mellőzésének. Mindez egyben azt is jelenti, hogy az indítványozó a XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelmét nem az ügy érdemével hozott döntéssel összefüggésben állítja, ekként az alkotmányjogi panasz ebben az elemében nem felel meg az Abtv. 27. § szerinti követelménynek.
- [14] 2.3. Az indítványozó érvelése szerint az Mmtv. 2. §-a, 3. §-a, 13. §-a, 33. §-a és 33/A. §-a sértik az egészségi állapot és életkor mint védett tulajdonságok biztosításának Alaptörvény XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdésein alapuló kötelezettségét, a jogalkotó ugyanis nem biztosította a védett kor intézményét a 2015. augusztus 1. napján folyamatban levő eljárásokban.
- [15] Az Mmtv. 2. §-a általánosságban határozza meg, hogy ki és milyen feltételekkel jogosult a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira. Az Mmtv. 3. §-a a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak típusait sorolja fel. Az Mmtv. 13. §-a a rokkantsági ellátás megszüntetésének eseteit tartalmazza. Az Mmtv. 33. §-a szabályozza a 2011. december 31. napján III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesülő személyek ellátásainak Mmtv. hatályba lépését követő átalakítását, a komplex minősítés kezdeményezését és a kezdeményezés elmulasztásának jogkövetkezményeit. Az Mmtv. 33/A. §-a a rokkantsági és rehabilitációs ellátások egyes kategóriáinak összegét írja elő. Mindez azt is jelenti, hogy az Mmtv. egyetlen, indítványozó által támadott rendelkezése sem hozható összefüggésbe a XV. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdéseivel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány visszautasítását eredményezi.

- [16] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.811/2016/6. számú ítélete, valamint az Mmtv. 2. §, 3. §, 13. §, 33. § és 33/A. § alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. november 20.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1759/2017.

• • •