

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3082/2022. (II. 25.) 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 Kfv.III.38.047/2020/8. számú ítéletével összefüggésben benyújtott, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 11. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó meghatalmazással igazolt jogi képviselője (dr. Dietz Henrietta ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal élt a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tnyr.) 11. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt, valamint kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 46. § (1) bekezdés alapján hívja fel a Kormányt jogalkotási feladatának teljesítésére.
- [3] 2. Az alapul szolgáló ügyben az elsőfokú hatóság határozatában az akkor hajléktalan indítványozó aktív korúak ellátására való jogosultságát, továbbá egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás folyósítását megszüntette. A határozat indokolásában megállapította, hogy miközben a hatóság havi rendszeres pénzbeli ellátást utalványozott az indítványozó részére, addig ezzel párhuzamosan egyéb jóváírások is történtek havi rendszerességgel az indítványozó fizetési folyószámláján. Erről a tényről a hatóságot az indítványozó nem értesítette, bejelentési kötelezettségének nem tett eleget, ezzel szándékosan félrevezette a hatóságot. Miután az elsőfokú hatóság álláspontja szerint az indítványozó megélhetése más módon biztosított volt, ezért részére aktív korúak ellátása nem folyósítható. Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú hatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Indokolása szerint az indítványozó átlagosan 39 232 forint havi jövedelemre tett szert, ami meghaladja a 25 650 forintos jogosultsági határt, így a hatóságnak a jogosultság megszüntetéséről kellett döntenie. Az indítványozó keresetében kérte a közigazgatási bíróságot, hogy a határozatot mint jogszabálysértőt semmisítse meg, valamint alperest kötelezze új eljárás lefolytatására. Álláspontja szerint a közigazgatási hatóságok tévesen értelmezték a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.) 10. § (2) bekezdése szerint jövedelemszámítási módot, így az indítványozónak valójában átlagosan csak havi 10 417 forintos jövedelme volt.
- [4] Az indítványozó emellett kérte a közigazgatási bíróságot, hogy függesse fel az eljárást és forduljon az Alkotmánybírósághoz. A Fővárosi Törvényszék 2020. szeptember 3-án hozott 47.K.704.895/2020/7. számú jogerős ítéletével a keresetet elutasította. Az ítéleti tényállásban rögzítette, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala IX. Kerületi Hivatala határozatával a felperes aktív korúak ellátására való jogosultságát, valamint az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatása folyósítását 2019. október 31. napjával megszüntette a Szoc. tv. 33. § (2) bekezdésére, illetve 25. § (10) bekezdésére hivatkozással, mivel a 2018 májusától 2019 júniusáig terjedő időre vonatkozóan végzett jövedelemvizsgálat alapján megállapítást nyert, hogy a felperes egy havi jövedelme a Szoc. tv. 10. § (2) bekezdése szerinti számítás alapján meghaladta a Szoc. tv. 33. § (2) bekezdése szerinti mindenkori öregségi nyugdíj legkisebb összegének 90%-át, így a felperes megélhetése a Szoc. tv. alkalmazásában más módon biztosítottnak volt tekinthető, ezáltal az ellátásra való jogosultság Szoc. tv. 33. § (1) bekezdésében meghatározott feltételei már a felperes vonatkozásában nem álltak fenn.
- [5] A felperesi fellebbezés nyomán eljáró alperes az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Megállapította, hogy a felperes, a Szoc. tv.-ben meghatározott számítás szerint az eljárást megelőző 12 havi átlagkeresete alapján havi 39 232 Ft havi jövedelemmel rendelkezett, mely meghaladta az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 90%-át (25 650 Ft-ot), ezáltal a jogosultság feltételeivel a felperes már nem rendelkezett. A felperes

a határozattal szemben keresetet terjesztett elő, melyben kérte elsősorban az alperesi határozatnak az elsőfokú határozatra is kiterjedő megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését. Másodsorban kérte az alperes kötelezését arra vonatkozóan, hogy a felperes részére az ellátást 2019. november 1-től december 31-éig terjedő időszakra is tovább folyósítsa. Az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte, azonban a keresetlevél alapján megállapította, hogy a határozat valóban tévesen számította be a 2018. május havi jövedelmet, ezért a másodfokú határozatot módosította, és – a rendelkező rész változatlanul hagyása mellett – az indokolási részt kijavította azzal, hogy a jövedelemvizsgálat során a 2018. júliustól megszerzett jövedelmeket vette figyelembe. Ez alapján a tizenkét havi 1 353 170 Ft jövedelem egy hónapra jutó átlaga 112 764 Ft, mely szintén meghaladja a Szoc. tv. 33. § (2) bekezdésében meghatározott mértéket. A bíróság a felperes keresetét nem találta megalapozottnak, megállapította, hogy az eljáró hatóságok – bár a jogorvoslatot illetően téves tájékoztatást adtak, ám az indítványozó ettől függetlenül élt jogorvoslati jogával – sem olyan eljárásjogi, sem anyagi jogi jogsértést nem valósítottak meg, ami az ügy érdemére kihatással bírt. Emellett kitért arra, hogy a felperesnek az eljárás felfüggesztésére és az Alkotmánybíróság megkeresésére irányuló indítványát, melyben a Tnyr. 11. §-ának, valamint a Szoc. tv. 33. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességének alkotmánybírósági vizsgálatát kérte, szintén nem tartotta megalapozottnak. Rámutatott, hogy a Tnyr. 11. §-ának alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróság már elvégezte (857/B/2005. AB határozat), mégpedig pontosan azon aggályossági szempontok szerint, mint amelyekre a felperes is keresetében hivatkozott, nevezetesen, hogy a minimálnyugdíj nem éri el a statisztikai adatok szerinti létminimumot, így a nyugdíjas az egészsége kárára tudja megélhetésének költségeit fedezni, ezzel sérül az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 8. §-a, az egészséghez való jog [70/D. § (1) bekezdése], az élethez, emberi méltósághoz való jog (54. §), az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése, a 70/E. §-a.

[6] A bíróság felidézte, hogy az Alkotmánybíróság a döntésében rámutatott, az Alkotmány általános rendelkezéseinek vizsgálata az alapvető jogok és kötelezettségek körében fellelhető alkotmányos rendelkezések tükrében – éppen azokkal mutatott szoros összefüggése miatt – végzendő el. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a szociális biztonsághoz való jog tartalma az állami kötelezettségvállalásban megnyilvánuló jogot jelent [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 162, 163; 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 196, 199]. Az állam ezen kötelezettségének azáltal tesz eleget, hogy megszervezi és működteti a társadalombiztosítást és a szociális ellátórendszert. Az állami kötelezettség csak a megélhetéshez szükséges minimális szint vonatkozásában áll fenn [43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188, 192], a szociális juttatások, támogatások és egyéb kedvezmények mértéke és módja ugyanis alapvetően a nemzetgazdaság teherbíró képességének a függvénye, az Alkotmányból ezek nagyságára és módjára vonatkozó alkotmányos kötelezettség nem állapítható meg (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 804). Az államnak a polgárai felé fennálló kötelezettségei az Alkotmányban általános jelleggel szerepelnek, és nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez, vagy ellátásban való részesüléshez (600/B/1993. AB határozat, ABH 1993, 671, 672). A fentiek alapján tehát önmagában az öregségi nyugdíj minimum összegének hosszú idő óta változatlan összegben történő megállapítása – és ezen keresztül a szociális ellátásokra való jogosultsági feltételek meghatározása – nem teszi ezen rendelkezéseket alaptörvény-ellenessé. Az állam ugyanis nem kizárólag pénzbeli juttatások, hanem a társadalombiztosítás és a szociális ellátórendszerének működtetésével, komplex módon valósítja meg az Alaptörvényben meghatározott feladatait.

[7] Az indítványozó a Törvényszék ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, melyben indítványozta az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezését az öregségi nyugdíjminimumhoz kapcsolódó jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének vizsgálatára irányulóan. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a 2021. március 31. napján meghozott Kfv.III.38.047/2020/8. ítéletében a Fővárosi Törvényszék ítéletét hatályában fenntartotta. A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállásban rögzítette, hogy miközben a hatóság havi rendszeres pénzbeli ellátást utalt a felperes részére, addig 2019. április 9-ét követően ezzel párhuzamosan egyéb jóváírások is történtek havi rendszerességgel a felperes fizetési folyószámláján, melyről a felperes a hatóságot nem értesítette, bejelentési kötelezettségének nem tett eleget, ezzel szándékosan félrevezette a hatóságot. A bíróság kitért arra, hogy nem találta alaposnak a felperes részéről benyújtott, az Alkotmánybíróság megkeresésére irányuló indítványt, amely a nyugdíjminimum változatlan összegével kapcsolatban került előterjesztésre, míg döntése elvi tartalmaként kiemelte, hogy az aktív korúak ellátására vonatkozó jogosultság meghatározásakor a nem havi rendszerességgel szerzett jövedelem esetén a kérelem benyújtásának hónapját közvetlenül megelőző tizenkét hónap alatt szerzett jövedelem egyhavi átlagát kell figyelembe venni.

- [8] Az indítványozó erre tekintettel az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, álláspontja szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezés alkalmazása révén – a XIX. cikk (1) és (2) bekezdésére figyelemmel – sérült az Alaptörvény II. cikkében foglalt joga. Emellett kérte az Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a jogszabály alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 46. § (1) bekezdés alapján a Kormányt hívja fel jogalkotási feladatának teljesítésére. Az indítványozó álláspontja szerint a Tnyr. 11. §-a által rögzített – és 2008 óta változatlan – öregségi nyugdíj legkisebb összege, mely a Szoc. tv. 33. § (2) bekezdése értelmében alapjául szolgál az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapításának, nem követi a KSH fogyasztói-árindex alakulását, így nem tesz eleget a létminimum biztosítása kötelezettségének. Az indítványozó utalt az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére, és abból eredően az elesettek és a szegények megsegítésének kötelezettségére, valamint az Alaptörvény 28. cikkére Ezzel összefüggésben felhívta az Alaptörvény II. cikkét (visszautalva az Alkotmány 54. §-ra), és számos alkotmánybíróági határozatot is felidézett. Kitért a nemzetközi jogi kötelezettségekre (ezen belül az Európai Szociális Kartára), valamint nemzetközi kitekintés keretében elemezte a Német Szövetségi Alkotmánybíróság témához kapcsolódó gyakorlatát.
- [9] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében, tanácsban eljárva megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit.
- [10] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [11] Az indítványozó a sérelmezett bírósági ítélettel zárult ügyben felperes volt, az Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pontja értelmében érintettsége fennáll, az alkotmányjogi panasz tekintetében indítványozói jogosultsággal rendelkezik. Jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [12] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.38.047/2020/8. számú ítéletét az indítványozó jogi képviselőjének 2021. április 27. napján elektronikus úton kézbesítették, az alkotmányjogi panaszt 2021. június 28-án 21 óra 31 perckor elektronikus úton nyújtották be az első fokon eljáró bíróságon, melyet 2021. június 29-én érkezettek. Az ügyben rendkívüli jogorvoslati eljárás nincs folyamatban.
- [13] Az Abtv. 52. §-a értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Abtv. 26. § (1) bekezdését, amely alapján az alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte, és a 46. § (1) bekezdését, valamint a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezést, és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését. Beadványában előadta, hogy álláspontja szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miatt ellentétes az Alaptörvény felhívott rendelkezésével, ezzel részben eleget tett a határozott kérelem törvényi feltételeinek. Az indítványozó beadványában utalt a sérelmezett jogszabályi rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközésére is, azonban e tekintetben határozott kérelmet nem terjesztett elő.
- [14] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [15] Az indítványozó alkotmányjogi panasz beadványában a Tnyr. 11. §-a által rögzített – és 2008 óta változatlan – öregségi nyugdíj legkisebb összegét sérelmezte, és annak alaptörvénybe ütközését a II. cikkben foglalt élethez és emberi méltósághoz való jog sérelme tekintetében állította – figyelemmel a XIX. cikk (1) és (2) bekezdésére.
- [16] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben a következőket tartja szükségesnek kiemelni. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerint: „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.” A (2) bekezdés értelmében: „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászoruló esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.” A törvényi feltételek részletei, vagy a jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok azonban 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]; 3364/2020. (X. 22.) AB határozat, Indokolás [22]–[23]]. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén túlmenően további követelmények nem vezethetők le, azonban a jogalkotó által törvényben meghatározott feltételek nem lehetnek

ellentétesek az Alaptörvénnyel {lásd: 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [12]; 3501/2021. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [19]}.

- [17] Az Alaptörvény II. cikke szerint „[a]z emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” Az indítványozó által is felidézett 32/1998. (VI. 25.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához. Ugyanakkor visszautalva a 43/1995 (VI. 30.) AB határozatára megerősítette, hogy ezen alkotmányi feladatok megvalósítása során a jogalkotó viszonylag nagy szabadságot élvez.
- [18] Az indítványozó hivatkozott továbbá a 37/2011. (V. 10.) AB határozatra is. E döntésében azonban az alkotmánybíróság a végkielégítések különadója alkotmányosságát vizsgálta, amely tekintetében „az Alkotmánybíróság megállapította: a közsférából való távozással összefüggésben olyan adóról van szó, amelyet jogszabály alapján, rendeltetésszerű joggyakorlás keretei között teljesített kifizetésekre is alkalmazni kell, és amely alanyi jogon szerzett jövedelemtől fosztja meg az érintetteket.” Tehát nem a szociális ellátások körébe tartozó, rászorultsági elven alapuló ellátásra való jogosultság feltételeit vizsgálta az Alkotmánybíróság.
- [19] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen alkotmányjogi panasz beadvány sem a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés fennállását nem valószínűsítette, így az Abtv. 29. §-ában rögzített feltételek egyikének sem felel meg.
- [20] Az indítványozó emellett kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 46. § (1) bekezdés alapján hívja fel a Kormányt jogalkotási feladatának teljesítésére. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése értelmében amennyiben az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervezet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság, megerősítve a vonatkozó gyakorlatát {3217/2015. (XI. 10.) AB végzés, Indokolás [16]–[17]; 3330/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [19]–[20]; 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}, a jelen ügyben is hangsúlyozza: az Abtv. 46. § (1)–(2) bekezdése a jogalkotói mulasztás megállapítását az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során hivatalból alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza, így annak indítványozására senki nem jogosult {3532/2021. (XII. 13.) AB végzés, Indokolás [29]}.
- [21] 4. Mindezekre tekintettel, mivel a fent kifejtettek szerint az alkotmányjogi panasz részben nem tett eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdésben írt feltételeknek, illetve a befogadhatóság Abtv. 29. §-ában előírt feltételének, az Alkotmánybíróság azt az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján eljárva, figyelemmel az 56. § (3) bekezdésére, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján, rövidített indokolással visszautasította.

Budapest, 2022. február 8.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Handó Tünde
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Márki Zoltán
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2800/2021.

