

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3036/2019. (II. 13.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.448/2016/11. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.581/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozó 2018. július 17. napján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.448/2016/11. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.581/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és – az alapul szolgáló közigazgatási határozatokra is kiterjedő – megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a bírói döntések ellentétesek az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésével, 28. cikkével, XIII. cikkével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésével.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben megállapított tényállás szerint a felperes (jelen ügyben: indítványozó) 1997. március 21-én III. csoportba tartozó rokkantsági nyugdíjban részesült, mely a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 33. § (1) bekezdése alapján 2012. január 1. napjától rehabilitációs ellátásként került továbbfolyósításra. Az indítványozó rokkantsági nyugdíja a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság 1997. március 21-én kelt 22-17130/96/04. számú határozatán alapult, amely megállapította, hogy az indítványozó III. csoportba tartozó rokkant, azzal, hogy állapota végleges, orvosi felülvizsgálata nem szükséges.
- [3] A Baranya Megyei Kormányhivatal 2015. december 1. napján a komplex minősítés elvégzéséhez való hozzájárulás vonatkozásában nyilatkozattételre hívta fel az indítványozót. Egyben tájékoztatta az Mmtv. 33. § (3) és (4) bekezdései alapján arról, hogy ha nem kéri a komplex minősítést, akkor az ellátást meg kell szüntetni, továbbá a felülvizsgálat azon személyekre is kiterjed, akiknek az állapota végleges. Az alperes felhívására az indítványozó 2015. december 12-én – a saját kezűleg kitöltött és aláírt beadványában – kérte az egészségi állapotának komplex szakértői minősítését. A Baranya Megyei Kormányhivatal a 2016. március 5-én kelt BAU/001/008007-2/2016. számú komplex elsőfokú szakértői bizottsági összefoglaló véleményében megállapította, hogy a felperes egészségi állapota 71%-os, az össz-szervezeti egészségkárosodása 29%-os mértékű, amely alapján nem minősül megváltozott munkaképességű személynek. A Baranya Megyei Kormányhivatal a 2016. május 3-án kelt 71-2-06111/2015/9. számú határozatával az indítványozó rehabilitációs ellátását 2016. június 1-jétől megszüntette, mivel az indítványozó egészségi állapotában olyan tartós javulás következett be, amely alapján nem minősül megváltozott munkaképességű személynek, mivel az egészségi állapota meghaladja a 60%-os mértéket.
- [4] A fellebbezés folytán a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal komplex minősítést végző másodfokú bizottsága a 2016. június 15-én kelt 21701309/2016. számú összefoglaló véleményében rögzítette, hogy az indítványozó egészségi állapota 2016. január 28-tól 69%-os mértékű, az össz-szervezeti egészségkárosodás 31%-os, amely alapján nem minősül megváltozott munkaképességű személynek. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Jogorvoslati és Perképviselési Főosztály, Rehabilitációs Jogorvoslati Osztály a 2016. július 21-én kelt 89-2-05894/2016/8. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [5] Az indítványozó a határozattal szemben keresetet nyújtott be, melyben vitatta, hogy állapota felülvizsgálatának helye lenne. Álláspontja szerint a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény 47. §-a szerinti rokkantsági nyugdíjra való jogosultságot megszerezte, állapotát véglegesnek minősítették. Ennek megfelelően az ellátásra szerzett joga volt, ezért kérte a másodfokú hatóság határozatának megváltoztatását, a megváltozott munka-

képességűek ellátására való folyamatos jogosultságának megállapítását. Az indítványozó vitatta a másodfokú hatóság megállapításait, egészségi állapota százalékos mértékét, ezért kérte a másodfokú határozatnak az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és a hatóság új eljárásra kötelezését.

- [6] A Pesti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2017. május 12-én kelt 2.M.448/2016/11. számú ítéletében elutasította az indítványozó keresetét. A bíróság megállapította, hogy a 2012. január 1. napjától hatályba lépett Mmtv. alapján a rokkantsági ellátó rendszer átalakult. A rokkantsági nyugdíj rehabilitációs ellátásként való folyósítását a jogalkotó csak ideiglenes jelleggel tette lehetővé, a megváltozott munkaképességű személyek ellátására való jogosultságot feltételekhez kötötte. A felperes a jövőbeni ellátása érdekében – a hatóság felhívására – önként kérte a komplex minősítés elvégzését, ezzel elfogadva az Mmtv.-ben meghatározott ellátási rendszer feltételeit. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a hatóság jogszerűen folytatta le az eljárást, hozott határozatot és állapította meg, hogy a felperes állapotjavulása folytán nem minősül megváltozott munkaképességű személynek, így ellátásra nem jogosult. A bíróság megjegyezte, hogy az indítványozó által hivatkozott jogsérelem esetlegesen az ellátás átalakításakor állhatott volna fenn, de az azt megállapító határozat ellen nem élt jogorvoslással.
- [7] Az indítványozó a jogerős ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelyben a jogerős ítélet, valamint a társadalombiztosítási szervek határozatainak hatályon kívül helyezését és elsődlegesen a keresetnek helyt adó döntés meghozatalát, másodlagosan a másodfokú hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését, harmadlagosan a bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. Álláspontja szerint a bíróság a bizonyításra szoruló tényekről, a bizonyítási teherről, illetve a bizonyítás sikertelenségének következményeiről tájékoztatást nem adott. A bíróság iratellenesen állapította meg, hogy a rehabilitációs ellátást kérte szerzett jognak minősíteni. Ezzel szemben a rokkantsági nyugdíja megszerzésére hivatkozott mint szerzett, vagyoni értékű jogra, amely alkotmányos tulajdonvédelem alatt áll. Ezen túlmenően a tényállás feltáratlanságát és az indokolási kötelezettség sérelmét, valamint az Mmtv. meghatározott rendelkezéseinek sérelmét is állította.
- [8] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a 2018. április 9-én kelt Mfv.III.10.581/2017/7. számú ítéletében megállapította, hogy a bíróságnak anyagi jogi jogszabály, az Mmtv. 33. §-a értelmezéséről és alkalmazásának jogszerűségéről kellett döntenie, így a jogi képviselővel eljáró indítványozónak nem volt olyan kérelme, amely a bizonyítás szükségességét vetette volna fel. A perben bizonyítási eljárás nem volt, így a bizonyítékok értékelése fel sem merülhetett. A bíróság ítélete valóban tévesen állapította meg, hogy az indítványozó az eljárás átalakítást tartalmazó határozat ellen nem élt jogorvoslással, mivel ilyen határozatot nem kapott. A Kúria az Mmtv. sérelmével összefüggésben rámutatott arra, hogy azok megsértésére a perben nem hivatkozott, a közigazgatási szervek sem alapították erre határozataikat, ezért a jogerős ítélet érdemi felülvizsgálatának e körben nem volt helye.
- [9] A Kúria megállapította, hogy a társadalombiztosítási szervek 2016-ban – az akkor hatályos jogszabályok alapján – az indítványozónak az Mmtv. által bevezetett új ellátásra való jogosultságát vizsgálták. A Kúria több határozatában megállapította, hogy az a tény, hogy a korábbi, rokkantsági nyugdíjra való jogosultságot megalapozó feltétel teljesült és az annak megítélése alapjául szolgáló egészségi állapotát az orvosszakértői szerv nem tartotta felülvizsgálandónak, nem zárja ki, hogy az eltérő feltételekkel nyújtott, átalakított ellátásra való jogosultság elbírálása során ismételten felülvizsgálatra kerüljön az egészségi állapot. Erre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [10] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a 2018. szeptember 3-án kelt Mfv.III.10.581/2017/11. számú végzésében javította az Mf.III.10.581/2017/7. számú ítélet indokolásának [31] bekezdése „a perben nem hivatkozott” szövegrészét akként, hogy annak helyébe „sem a keresetlevélben, sem az első tárgyaláson nem hivatkozott” szövegrész lépett, ezen túlmenően az indítványozó ítélet kiegészítése iránti kérelmét elutasította. A Kúria rámutatott arra, hogy a közigazgatási per tárgya – a következetes bírói gyakorlat szerint – a közigazgatási szerv döntésének nem általában történő, hanem a kereseti kérelemben meghatározott irányú felülvizsgálata.
- [11] 1.2. Az indítványozó a 2018. július 17-én érkezett alkotmányjogi panaszában a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.448/2016/11. számú ítélete, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.III.10.581/2017/7. számú ítélete megsemmisítését indítványozta. Az indítványozó a pertörténet részletes bemutatást követően a jogerős döntés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, 28. cikkének, valamint E cikk (3) bekezdésének sérelmére, a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességét ezen túlmenően az Alaptörvény XIII. cikkének és XXVIII. cikk (7) bekezdésére alapította.

- [12] Az Alkotmánybíróság az indítványozót 2018. július 25-én az Abtv. 55. § (3) bekezdése alapján – az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjára hivatkozással – hiánypótlásra hívta fel. Az indítványozó a 2018. augusztus 24-én érkezett beadványában pontosította és kiegészítette a korábbi beadványát.
- [13] Az indítványozó szerint a bíróság a kereseti kérelme félreértelmezésével és „az ítéleti a tényállás valóságtól gyökeresen eltérő kialakításával” olyan helyzetet teremtett, hogy az Alaptörvényt érintő kérdések a perben, még csak fel sem merülhettek, ezért az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított szerzett jog sérelme mellett az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései is sérültek. Az indítványozó szerint az alkotmányos tulajdon védelme kiterjed a korábban megállapított rokkantnyugdíjra mint szerzett jogra, a tulajdont sértő határozat hatályon kívül helyezésének elmaradása pedig sérti a hatékony jogorvoslathoz való jogot. Az indítványozó az eljárás tisztességességével összefüggésben a Kúria ítéletét azért kifogásolta, mert nem vizsgálta a komplex minősítéshez való önkéntes hozzájárulás kérdését, ezzel hatályában fenntartott nem jogszerű bizonyítékokra alapozott közigazgatási határozatokat, indokolás nélkül kizárt a mérlegelésből az indítványozó által előterjesztett bizonyítékokat, félreértelmezte a tájékoztatási kötelezettség elmaradására való hivatkozást. A másodfokú bíróság döntését azért sérelmezte, mert nem tisztázta a tényállást, átértelmezte a kereseti kérelmet, nem létező határozatra hivatkozott ítéletében, a per kimenetelét érdemben befolyásoló beadványait nem vette figyelembe. Az indítványozó az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) hivatkozott döntésének a figyelmen kívül hagyása miatt az Alaptörvény E) cikk (3) bekezdésének sérelmét is állította.
- [14] Az indítványozó döntő jelentőséget tulajdonított a Kúria ítélete „átminősítés” kérdésére vonatkozó indokolási részének. A Kúria a másodfokú bírósággal szemben, amely szerint az ellátás átalakítása határozattal történt, kifejtette, hogy az átalakítás a törvény erejénél fogva megtörtént. Álláspontja szerint az az értelmezés, miszerint az Mmtv. megszüntette a korábbi rokkantnyugdíjat a visszamenőleges hatály miatt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése mellett a B) cikk (1) bekezdés szerinti, a jogállamiságból eredő jogbiztonság alapelveivel is ellentétes. Ezzel szemben az indítványozó szerint a korábbi jogosultság nem szűnt meg, ezért nem lehetett orvosi vizsgálatra kötelezni az ügyfelet.
- [15] Az indítványozó 2018. szeptember 25-én érkezett újabb beadványában megküldte az Alkotmánybíróság számára a Kúria Mfv.III.10.581/2017/11. számú végzését, és kiemelte, hogy a Kúria nem tért ki arra a kérdésre, hogy a bírósági eljárás mely pontján történt meg a tiltott kereset változtatás.
- [16] 2. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [17] 2.1. Az indítványozó a bírósági eljárásban felperesként vett részt, így érintettsége a támadott ítéletekkel összefüggésben egyértelműen megállapítható. Az Abtv. 27. §-a azonban nem csupán az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló ügyben való érintettséget követeli meg, hanem feltételezi az összefüggést az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás között. Az alapügyben való érintettség az alkotmányjogi panasz eljárás szükséges, de nem elégséges feltétele. Az alkotmányjogi panasz funkciója a jogorvoslat, amely az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogainak sérelmét feltételezi. Ezért az alkotmányjogi panasz érdemben csak akkor bírálható el, ha az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmét a kifogásolt bírói döntésekkel összefüggésben állítja.
- [18] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság és az annak részét képező jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – van helye {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}. Jelen alkotmányjogi panasz esetében az Alaptörvény B) cikkére nem lehet alappal hivatkozni a kifogásolt bírói döntésekkel összefüggésben, mivel a per tárgya nem a rokkantsági nyugdíj, hanem a rehabilitációs ellátás megszüntetését megállapító közigazgatási határozatok felülvizsgálata. A konkrét peres eljárásban – az indítványozó által előadott érvek alapján – a visszaható hatály sérelme nem merül fel.

- [19] Az Alaptörvény E cikk (3) bekezdésére Alaptörvényben foglalt jog megjelölése nélkül nem lehet hivatkozni, mivel az önmagában nem veti fel az indítványozó Alaptörvényben garantált jogainak sérelmét.
- [20] 2.2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [21] Az Alkotmánybíróság korábban már több alkalommal állást foglalt abban a kérdésben, hogy a rokkantsági nyugellátásra való jog nem alanyi alkotmányos jog, hanem meghatározott feltételek esetén az aktív korúak számára egészségkárosodásuk következtében elszenvedett munkaképesség-csökkenés miatt kiesett jövedelem pótlására szolgáló vegyes társadalombiztosítási és szociális ellátás {40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [32]}, ekként az nem áll teljes egészében a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jog védelme alatt. Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában a rokkantsági ellátások átalakításának rendszerét nem találta az Alaptörvénybe ütközőnek {különösen Indokolás [43]–[47]; a konkrét ügghöz hasonló ügyben hivatkozott rá: 3023/2018. (I. 26.) AB végzés, Indokolás [16]; 3370/2018. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [17]}. Ezen túlmenően a tulajdonjog sérelmére az indítványozó a rokkantsági nyugdíj megszüntetésével összefüggésben hivatkozott, amely nem képezte az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás tárgyát.
- [22] Az indítványozó annak ellenére, hogy jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, hivatkozott a jogorvoslatihoz való jog sérelmére is azzal az indokolással, hogy a tulajdont sértő közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének elmaradása sérti a hatékony jogorvoslatihoz való jogot. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslatihoz való jog az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a rendes jogorvoslatokra vonatkozik. Tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti {összefoglalóan: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60]}. A konkrét ügyben az indítványozó élt a jogorvoslat lehetőségével, és az indítványban előadott indokok alapján nem merül fel a jogorvoslatihoz való jog sérelme.
- [23] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogra is azzal az indokolással, hogy a másodfokú bíróság nem tisztázta a tényállást, átértelmezte a kereseti kérelmet, nem létező határozatra hivatkozott ítéletében, figyelmen kívül hagyta a felperesnek a per kimenetelét befolyásoló beadványait. A Kúria ítéletével összefüggésben alapvetően a vizsgálat terjedelmét kifogásolta.
- [24] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza állandó gyakorlatát, mely szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]}.
- [25] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvényellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3065/2012 (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben megállapította, hogy az indítvány a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára irányul, az indítványozó ugyanis nem a kifogásolt bírói döntésben foglalt jogértelmezést, hanem tényállás megállapítását és annak szakjogi értékelését vitatja, valamint a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó bizonyítási kérdéseket kifogásol.
- [27] Tehát az alkotmányjogi panasz a konkrét ügyben a hivatkozott Alaptörvényben biztosított jogokkal összefüggésben nem vet fel sem az egyedi ügyön túlmutató alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló, az alkotmányjogi panasz hatáskörben orvosolható alaptörvényellenességet.

[28] Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. § és 29. §-ában foglalt tartalmi feltételeknek, az Alkotmánybíróság azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2019. február 5.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1173/2018.

