

Kezelőiroda 2018.01.24. K. G. D.



EMBERI ERŐFORRÁSOK
MINISZTERIUMA
KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁRSÁG

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	III/2146-3/2017.
Érkezett:	2018 JAN 24.
Példány:	1
Melléklet:	0 db
Kezelőiroda:	5

Iktatószám: 3775/2018/JISZOC

Hiv. szám: III/2146-02/2017.



Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. § (2) bekezdés 3. pont 2. fordulata tárgyában folytatott egyedi normakontroll eljárással összefüggő vélemény

Tisztelt Alkotmánybíró Úr!

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 1. § (2) bekezdés 3. pontja a havi átlagjövedelem fogalmának meghatározását tartalmazza. A havi átlagjövedelem mértékének a rokkantsági ellátás és a rehabilitációs pénzbeli ellátás havi összegének megállapítása során van jelentősége, az ellátási összeg ugyanis főszabályként egy minimum- és maximumkorláton belül a havi átlagjövedelem százalékában kerül meghatározásra (Mmtv. 9. és 12. §). Ez összhangban áll a társadalombiztosítási ellátásoknál érvényesülő alapelvvel, amely szerint a pénzbeli társadalombiztosítási ellátás összegének – ha törvény kivételt nem tesz – *arányban kell állnia a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével.*

Ugyanis a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai – csakúgy, mint az általa felváltott egyes korábbi ellátások, a rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj és a rehabilitációs járadék – a társadalombiztosítás alrendszerébe tartozó ellátások. A társadalombiztosítás meghatározott társadalmi kockázatok bekövetkezése esetén – amilyen például a betegség, öregség, munkanélküliség – járulékokból finanszírozott ellátásokat nyújt, anélkül, hogy az ellátott rászorultságát bármilyen módon vizsgálná. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai tekintetében is érvényesülnek tehát azok a társadalombiztosítási ellátásokra vonatkozó általános alapelvek, amelyeket a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 1–3. §-ai rögzítenek. A társadalombiztosítás keretében létrejövő jogviszonyokra az egyéni felelősség, öngondoskodás követelményei és a társadalmi szolidaritás elvei vonatkoznak. A Tbj. 2. §-ában meghatározott definíció szerint a társadalombiztosítás egy társadalmi szintű kockázatközösség, amelyben való részvétel a törvényben meghatározott szabályok szerint kötelező. Az egyéni felelősség elve azt jelenti, hogy *mindenki járulékfizetési kötelezettség alapján szerezhet jogot* saját maga és törvényben meghatározott hozzátartozója javára az egyes társadalombiztosítási ellátásokra.

Az Mmtv. havi átlagjövedelem fogalma úgy került meghatározásra, hogy az alapján a rehabilitációs és rokkantsági ellátás összege arányban álljon a biztosítottnak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapjául szolgáló jövedelmével. Tekintettel arra, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai hosszabb távra (több évre, bizonyos esetekben az ellátott élete végéig) kerülnek megállapításra, az Mmtv. a jogosultsági feltételek között meghatározott előzetes biztosítási idő meglétét írja elő [Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pont]. Főszabály szerint az ellátási összegek is egy viszonylag hosszabb ún. referencia-időszak [a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző naptári év] tekintetében kerülnek vizsgálatra annak érdekében, hogy a tartósan magasabb járulékot fizető ellátottak ellátása is magasabb lehessen. Amennyiben a kérelmezőnek van legalább 180 naptári napi jövedelme a referencia-időszakban, akkor a naptári évben elért valamennyi egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelem figyelembe vételével kiszámolt átlag alapján kerül megállapításra az ellátási összeg.

Tekintettel azonban a megváltozott munkaképességű személyek élethelyzeteinek sokaságára, az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja, 9. § (2) bekezdése és 12. § (2) bekezdése kiegészítő szabályokat is tartalmaz azokra az esetekre, amikor a biztosított valamilyen oknál fogva a

referencia-időszak egészében vagy egy részében nem rendelkezik járulékalapot képező jövedelemmel. Ezek a szabályok a társadalombiztosításon belül inkább a szolidaritási elemet képviselik, jellemzően olyan ügyfelek esetében kerülnek alkalmazásra, akik az Mmtv. 2. § (1) bekezdés a) pontjában jogosultsági feltételként meghatározott előzetes biztosítási idővel nem rendelkeznek (az Mmtv. meghatározott helyzetekben – pl. iskolai tanulmányokra vagy olyan ellátásban való részesülésre tekintettel, amely során járulékalapot képező jövedelem nem volt – eltekint az előzetes biztosítási idő meglététől, illetve járulékfizetéssel nem fedezett időszakokat is beleszámít az előzetes biztosítási időbe). Ilyenkor, ha a jogosult a referencia-időszakban nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel, a kérelem benyújtásának napját közvetlenül megelőző 180 naptári napot kell vizsgálni. Ha a jogosult azért nem rendelkezik 180 naptári napi jövedelemmel, mert a vizsgált időszakban vagy ennek egy részében táppénzben, baleseti táppénzben részesült, ha az számára kedvezőbb, a táppénzt, baleseti táppénzt megelőző 180 naptári napot kell figyelembe venni. Speciális szabályt kell alkalmazni – az Mmtv. 33/A. §-ában foglaltak alapján – azon személyek felülvizsgálatakor a havi átlagjövedelem kiszámítására, akik az Mmtv. hatálybalépésekor ún. átfordult ellátásban, az Mmtv. 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban, vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesültek, és akkor is, ha a 2011. december 31-én rehabilitációs járadékban részesülő személy részére megváltozott munkaképességű személyek ellátása kerül megállapításra. 2016. május 1-jétől azok esetében, akik nem rendelkeznek megfelelő járulékalappal, az ellátás összege a rájuk irányadó ellátási kategória Mmtv. 9. § (2) bekezdésében és 12. § (2) bekezdésében meghatározott minimumösszegével azonos. A fenti esetekben tehát a havi átlagjövedelem alapjául szolgáló vizsgálható időszak rövidebb (vagy egyáltalán nincs), azonban az Mmtv. ezekben az esetekben is biztosítja az ellátásra való jogosultságot, azonban az ellátási összeg számítására vonatkozó kiegészítő szabályok alkalmazásához a törvény további feltételek teljesülését írja elő. Ezen kiegészítő szabályok közé tartozik az egyedi normakontroll által érintett fordulat is.

2016. május 1-jét megelőzően az Mmtv. által meghatározott referencia-időszak nem a kérelem benyújtását, hanem a *jogosultság kezdő napját* közvetlenül megelőző naptári év volt. Ennek a szabálynak a fenntartása azonban – az egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásait érintő törvények módosításáról szóló 2016. évi XXVI. törvény keretében elfogadott módosításokkal meghatározott új intézménnyel – a komplex minősítés időbeli hatályával összefüggésben bizonytalanságot eredményezett volna a jogalkalmazásban. A komplex minősítés időbeli hatálya azon

közigazgatási hatósági eljárást lezáró érdemi döntést követő naptól kezdődik, amely során a komplex minősítést elvégezték. Az ellátásra való jogosultság kezdete is – az Mmtv.-ben szabályozott eltérésekkel – a komplex minősítés időbeli hatályának kezdetéhez igazodik, azzal, hogy a rokkantsági ellátás esetén a jogosultság visszamenőleges megállapítására is van lehetőség. Mivel a hatósági eljárás során a jogosultság kezdő időpontja még bizonytalan, ráadásul függ az ellátási formától (rehabilitációs vagy rokkantsági ellátás) is, a jövedelemszámításnál figyelembe vett időszakot az Mmtv. a jogosultság kezdő időpontja helyett *a kérelem benyújtásához viszonyítottan* határozza meg. A 2016. május 1-jét megelőzően hatályos szabályozás alapján a rokkantsági ellátás tekintetében valóban rugalmasabban lehetett kezelni azon eseteket, amelyeknél az ügyfélnek nem közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően szűnt meg a keresőtevékenysége, hanem korábban, hiszen a jogosultság kezdő napja jellemzően a keresőtevékenység megszűnését követő nap volt. Azonban a korábbi szabályozás szerint kizárólag a rokkantsági ellátások esetében volt hat hónappal visszamenőlegesen megállapítható az ellátás, ha az ügyfél rehabilitációs ellátásra vált jogosulttá, az legkorábban a kérelem benyújtásának napjától volt megállapítható. Mivel az, hogy a megváltozott munkaképességű személy mely ellátásra szerez jogosultságot, csak az eljárás során, a komplex minősítés alapján ítélt meg, a hatósági eljárásban bizonytalanná tette a havi átlagjövedelem számítását, hiszen a jogosultság kezdete eltérően alakult a két ellátási formától függően. A jelenlegi szabályozás egységesítette, átláthatóbbá tette a jövedelemszámítás kezdő időpontjára vonatkozó rendelkezést, így minden ügyfél esetében egységesen ugyanazon időszakban szerzett jövedelmet kell az eljáró hatóságoknak vizsgálnia, függetlenül attól, hogy végül rokkantsági vagy rehabilitációs ellátás kerül megállapításra.

Az egyedi normakontroll által érintett fordulat alkalmazása nem korlátozza a kérelem benyújtását, hanem lehetőséget biztosít egy kedvezőbb számítási elv alapján történő ellátási összeg-megállapításra azoknál, akik a kérelem benyújtását megelőző évben nem szereztek legalább 180 naptári napi jövedelmet, de a kérelem benyújtását megelőzően igen. Fontos egyéni és társadalmi érdek, hogy az egészségkárosodást szenvedett személyek rehabilitációja mielőbb megkezdődhessen, mert ez nagy mértékben befolyásolja annak sikerességét is. Az általános jogalkalmazói tapasztalatok azt mutatják, hogy az ügyfelek az ügyintézési idő optimalizálása érdekében jellemzően a keresőtevékenységük vagy táppénzfolyósításuk fennállása alatt (vagy a felmentési időszakban) benyújtják az ellátás iránti kérelmüket (erre nem csak a keresőtevékenység megszűnését követő napon van lehetőség). Ugyanis az eljárásban – amennyiben nem rendelkeznek hatályos komplex minősítéssel – először a

komplex minősítésükre kerül sor, amely döntő arra vonatkozóan, hogy a későbbiekben ellátásra jogosultak lesznek-e, és ez viszonylag időigényes folyamat. A kérelemhez csatolandó hiányzó dokumentumok pótlására pedig hiánypótlás keretében is lehetőség van, amelyre 2018. január 1-jétől az eljárás során két alkalommal is sor kerülhet. Ezen túl azon személyek részére is megállapítható az ellátás, akik nem szüntetik meg a jogviszonyukat, hanem fizetés nélküli szabadságot vesznek igénybe, tekintettel arra, hogy annak időtartama alatt díjazásban nem részesülnek, így az Mmtv. értelmében nem minősülnek keresőtevékenységet folytatóknak.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.817/2017/10. számú végzésében nem helytálló az a kijelentés – és ez által a Bíróságnak az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának alaptörvény-ellenességére vonatkozó álláspontja –, mely szerint az Mmtv. a kérelem benyújtását közvetlen megelőző 180 naptári napi jövedelem megszerzését a kérelem benyújtásának évére korlátozza. Amennyiben az ügyfél azért nem rendelkezik a kérelem benyújtásának évében 180 napnyi egészségbiztosítási járulékköteles jövedelemmel, mert egyébként sem telt el a tárgyévben 180 nap, akkor a havi átlagjövedelem számításakor a kérelem benyújtását megelőző évben annyi nap kerül figyelembevételre, ahány nap még szükséges a teljes 180 nap eléréséhez.

Szintén nem helytálló az az érvelés, amely szerint „ugyanazzal a hátránnyal élő és ugyanannyi naptári napi jövedelemmel rendelkező fogyatékosok, illetve rokkantak egyes csoportja esetén 1 év áll rendelkezésre kérelmük benyújtására, úgy indokolatlan, méltánytalan és Alaptörvénybe ütköző szabályozás az, amely a fogyatékkal élő, illetve rokkantak egy másik csoportja számára egyetlen nap határidőt sem biztosít és nincs lehetőség igazolási kérelem előterjesztésére sem”. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai iránti kérelmek benyújtására ugyanis nincs jogszabály által előírt korlát, a kérelmeket bármikor benyújthatják az ügyfelek. Mint az a jogszabályból és a fentiek alapján leírtakból is következik, itt nem arról van szó, hogy az egészségkárosodott személyek különböző, azonos helyzetben lévő csoportjai eltérő feltételekkel lesznek jogosultak az ellátásra, hanem arról, hogy valamennyi kérelmező tekintetében vizsgálatra kerül, hogy a referencia-időszakban van-e megfelelő jövedelme, és ha nincs, akkor melyik kiegészítő szabály alkalmazható az esetében – nem a jogosultság – hanem az ellátási összeg meghatározásához. Az ellátás akkor is megállapításra kerül, ha a kérelmezőnek az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja szerinti időszakok egyikében sincs járulékalapot képező jövedelme, ilyenkor az ellátás összege a rá irányadó ellátási kategória

Mmtv. 9. § (2) bekezdésében és 12. § (2) bekezdésében meghatározott minimumösszegével azonos.

Összefoglalva: álláspontom szerint az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontjának második fordulata nem jelent indokolatlan, önkényes különbségtételt a megváltozott munkaképességű személyek között, nem érint valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban hátrányos módon. A hivatkozott rendelkezés második fordulata a főszabályhoz képest biztosított, minden kérelmezőre egyaránt alkalmazandó kedvezmény szabály, amelynek alkalmazására akkor kerül sor, ha a kérelmet benyújtó a referencia-időszakban valamilyen oknál fogva (mert pl. az előzetes biztosítási idő, mint jogosultsági feltétel teljesítése alól is felmentést kapott) nem rendelkezik legalább 180 naptári napi jövedelemmel. A társadalombiztosítási pénzügyi ellátások alapelve, hogy arányban kell állniuk a biztosítottak az ellátás fedezetére befizetett járulék alapján szolgáló jövedelmével. *Minderre tekintettel – álláspontom szerint – az Mmtv. 1. § (2) bekezdés 3. pontja nem áll ellentétben a Magyarország Alaptörvényének XV. cikk (2) bekezdésében foglalt, a megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezésével.*

Tájékoztatatom továbbá arról, hogy Minisztériumunkban az érintett rendelkezés szakmai szempontú felülvizsgálata, módosításának előkészítése folyamatban van.

Budapest, 2018. január 18.,

Üdvözlettel:



Dr. Fenyvesi Györgyi