

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3252/2017. (X. 10.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.M.159/2016/20. sorszámú ítélete, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításairól szóló 2011. évi CXCI. törvény 33/A. § (1) bekezdés a) pontja „állapotjavulás kivételével” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (dr. Józsa Zsolt, 4024 Debrecen, Blaháné u. 2., II/201.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. december 16-án meghozott 6.M.159/2016/20. sorszámú ítélete, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és az egyes törvények módosításairól szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 33/A. § (1) bekezdés a) pontja „állapotjavulás kivételével” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés, illetve az arra alapítottan meghozott ítélet ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó bizalomvédelem követelményével, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal, a XIX. cikk (1) bekezdése szerinti szociális biztonsághoz való joggal, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, valamint a 28. cikk szerinti követelményekkel.
- [2] 1.1. Az indítványozó – a perbeli felperes – 2011. december 31-ig III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, amelyet 2012. január 1-jétől az Mmtv. 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásként folyósítottak részére, melyet az illetékes területi kormányhivatal megszüntetett és 2015. december 1-jétől rokkantsági ellátást állapított meg részére. Döntését arra alapította, hogy az elsőfokú komplex minősítés eredményéről szóló összefoglaló vélemény szerint az indítványozó egészségi állapotának mértéke 60%, rehabilitálhatósága alapján a B2 minősítési kategóriába tartozó. A határozat ellen az indítványozó fellebbezett. A határozatot a másodfokú hatóság – figyelemmel a másodfokú komplex minősítési bizottsági véleményére – helybenhagyta. Az indítványozó keresetet terjesztett elő, amelyet azonban a bíróság az indítvány által támadott ítéletével elutasított. A bíróság – a perben beszerzett igazságügyi orvosszakértői véleményben foglaltakra is alapítottan – megállapította, hogy az indítványozó egészségi állapota az elsőfokú vizsgálat óta, azaz 2015. június 4-től kezdődően folyamatosan véleményezhetően 60%, össz-szervezeti egészségkárosodása 40%, vagyis állapotjavulás következett be. A bíróság hivatkozott a Kúria 2015. március 11-én kelt Mfv.III.10.408/2014/4. sorszámú ítéletében kifejtettekre is, miszerint az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjában rögzített állapotjavulás feltétele nem a tényleges, az egészségügyi állapotban bekövetkezett javulást jelenti, hanem a hatályos (orvosszakmai) jogszabályok szerinti, százalékos mértékben bekövetkezett változást. Eltérő rendelkezések hiányában pedig nincs más lehetőség, mint a korábban és a később megállapított egészségkárosodási mérték összehasonlítása.
- [3] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint egészségi állapotában nem következett be állapotjavulás, ennek ellenére került sor ellátásának jelentős mértékű csökkentésére. 2002 óta gondozzák *sclerosis multiplex* miatt, de állapotát hátrányosan befolyásolja magasvérnyomásos megbetegedése és idült ischaemiás megbetegedése okozta szív- és érrendszeri megbetegedése, kevert szorongásos zavara, súlyos depresszió okozta pszichés károsodása, valamint gerincének degeneratív megbetegedése okozta mozgásszervi károsodása is. Alapdiagnózisai orvosi természete miatt állapotában javulás nem következhetett be, a bírósági eljárás során kirendelt orvosszakértő is

akként nyilatkozott, hogy a *sclerosis multiplex* megbetegedésben a tudomány jelenlegi állása szerint javulás nem várható.

- [4] Álláspontja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadóan az Mmtv. nem tesz eleget a bizalomvédelemből fakadó követelménynek, ugyanis az általa bevezetett szabályozás – a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet) – teljesen más alapon határozza meg az egészségi állapotot, mint a korábban alkalmazott SZMM utasítás, a két rendszer közötti összehasonlíthatóság teljes hiánya miatt pedig nincs átjárás.
- [5] Mivel ténylegesen nem következett be állapotjavulás, az ítélet nem felel meg az Alaptörvény 28. cikkében foglalt követelménynek, az abban foglalt jogértelmezés nemcsak a jogszabály céljával és az Alaptörvénnyel áll szemben, hanem nem felel meg a józan észnek, a közjónak és nem szolgál erkölcsös és gazdaságos célt sem. Nem tekinthető tisztességesnek továbbá egy olyan tárgyalás, amelynek végén úgy állapítja meg a bíróság az állapotjavulást, hogy valójában állapotromlás esete áll fenn, ráadásul az összehasonlítási alap megteremtésére sem fordított figyelmet az eljáró bíróság. Ekként a támadott ítélet ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal is. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy rokkantság esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult, azonban az Mmtv. támadott rendelkezése, illetve a bíróság döntése miatt az indítványozó támogatása mintegy harmadára csökkent, járadéka, illetve szociális biztonsághoz való joga is veszélybe került. Ez utóbbi miatt nemcsak a támadott ítélet, hanem az Mmtv. támadott rendelkezése is ellentétes a XIX. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal. Végezetül az Mmtv. támadott szabálya, illetve az ítélet törvényes várományát vonja el az indítványozónak, így ellentétesek az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal is.
- [6] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban járt el az ügyben. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek, különösen a 26. § szerinti érintettség, a jogorvoslat kimerítése, valamint a 29–31. § szerinti követelményeknek.
- [7] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz 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. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [8] Nem minősülnek az Alaptörvényben biztosított jognak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság és a jogbiztonság (és ekként a jogbiztonságból levezetett bizalomvédelem követelménye), illetve a 28. cikkben foglaltak sem [3059/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott követelményekre hivatkozásnak csak kivételes esetekben – a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében – van helye. Úgyszintén az Alaptörvény 28. cikke sem tartalmaz az Alaptörvényben biztosított jogot, ezért e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [9] 2.1. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [például: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]].
- [10] Az indítványozó juttatásának a panasz szerinti csökkenését az okozza, hogy III. csoportos rokkant személy rokkantsági nyugdíját 2012. január 1-jétől az Mmtv. 33. § (1) bekezdése alapján ugyan rehabilitációs ellátásként továbbfolyósították, ugyanakkor annak későbbi felülvizsgálata, a komplex minősítés elvégzése során már új szabályokat, a NEFMI rendelet mellékletét képező táblázatokat kellett figyelembe venni, melynek eredményeként, az indítvány támadott rendelkezése alapján állapotjavulást kellett megállapítani. (A komplex minősítés a jogalkotó szándéka szerint a fogyatékos emberek munkaerő-piaci integrációját támogató eszközök egyike.)

Az állapotjavulás megállapításával az indítványozó egyrészt eltérő típusú ellátásra vált jogosulttá, másrészt pedig az ellátás mértéke is eltért a korábbiaktól.

- [11] Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján, az ott felsorolt élethelyzetekre törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani – ilyen élethelyzet a rokkantság is. Az Alaptörvénynek ez a cikke Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak meghatározott élethelyzetekhez kötve alaptörvényi háttérrel rendelkező [28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]]. Ki kell emelni ugyanakkor azt is, hogy az Alaptörvény „törvényben meghatározott” jogosultságokról beszél, vagyis törvény rögzíti ezen ellátások igénybevételeének feltételrendszerét. E törvény jelen esetben az Mmtv., amely a megváltozott munkaképességű személyek számára, a rehabilitációs hatóság komplex minősítése keretében megállapított rehabilitációs javaslatról függően rehabilitációs ellátás, vagy rokkantsági ellátás megállapítását teszi lehetővé [3. § (1) bekezdés]. A rehabilitálható megváltozott munkaképességű személy rehabilitációs ellátásra, míg akinek a rehabilitációja nem javasolt – így az indítványozó is – rokkantsági ellátásra jogosult [4. §–5. § (1) bekezdés], mely ellátást meg is állapították a részére. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből az ellátás feltételeinek törvényben való rögzítettségén kívül további követelmények a megváltozott munkaképességű személyek támogatását illetően nem vezethetők le, így az indítvány e vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményeknek.
- [12] Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésben rögzített tulajdonhoz való jog sem jelenti azt, hogy az egyszer megállapított juttatást utóbb ne lehetne felülvizsgálni és az érintett állapotának függvényében azon változtatni. Az Alaptörvény XIII. cikke szerinti tulajdonhoz való alapjog védi a tulajdoni várományokat, melyek jogszabályokon alapulnak [23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [74]]. Ez azt jelenti, hogy a védelem a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokra vonatkozik [25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]]. Az indítványozó esetében ugyanakkor rokkantsági nyugdíjának megállapításakor is tartalmazta a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 31. § (1) bekezdése a felülvizsgálat és ezzel együtt a rokkantsági nyugdíj csökkentésének lehetőségét, majd az Mmtv. a 33. §-ában is rendelkezett a felülvizsgálatról és az ellátás összege változásának lehetőségéről. Mindezt figyelembe véve nem állítható, hogy az indítványozó számára a jogszabályok olyan várományt biztosítottak volna, mely kizárta a számára megállapított juttatás átalakításának lehetőségét.
- [13] Az Alkotmánybíróság a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatában vizsgálta a rokkantsági ellátások átalakításának alkotmányosságát. E döntésében nem találta Alaptörvénybe ütközőnek magát az átalakítást (Indokolás [43]–[47]). Az indítványozó által kifogásolt, az indítványban állított élethelyzet – miszerint ténylegesen nem, ugyanakkor jogilag állapotjavulás következett be egészségi állapotában – a NEFMI rendelet össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét meghatározó szabályaira vezethetők vissza közvetlenül, nem pedig az Mmtv. kifogásolt rendelkezéseire.
- [14] Az indítvánnyal támadott ítélet XXVIII. cikk (1) bekezdésbe ütközését illetően legutóbb a 20/2017. (VII. 18.) AB határozatában mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy a *contra legem* jogértelmezés, meghatározott feltételek fennállása esetén alaptörvény-ellenességhez vezethet (Indokolás [21]–[31]). Jelen esetben azonban nem merült fel az alkalmazandó jogszabályokkal ellentétes jogértelmezés, e jogszabályi rendelkezések önkényes félretétele, továbbá a fentiekben levezetetteknek megfelelően az alkalmazott rendelkezések esetleges alaptörvény-ellenessége sem, ekként a támadott ítélet nem veti fel a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét sem.
- [15] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. október 3.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [16] A végzés többségi indokolása – a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatot követve – megemlíti, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése Alaptörvényben biztosított jogot tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak meghatározott élethelyzetekhez kötve alaptörvényi háttérrel ad.
- [17] A hivatkozott határozathoz fűzött különvéleményben foglaltakat fenntartva hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint amennyiben valamely alaptörvényi rendelkezésnek nincs az Alaptörvény által meghatározott (akár negatív, akár pozitív) alanyi jogi tartalma, hanem konkretizálása (tartalommal kitöltése) a törvényhozó szabad mérlegelésén múlik, annyiban kétséges, hogy valóban „Alaptörvényben biztosított jogot” biztosít-e az adott rendelkezés.

Budapest, 2017. október 3.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/707/2017.

• • •