



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.VII.45.008/2024/4.
A tanács tagjai: Dr. Magyarfalvi Katalin
a tanács elnöke, előadó bíró
Dr. Cséffán József
bíró
Dr. Varga Zs. András
bíró
Dr. Remes Gábor
bíró
Dr. Szilas Judit
bíró
A felperes: felperes neve
(felperes címe)
A felperes képviselője: Dr. Ozvári-Lukács Ádám ügyvéd
(felperesi képviselő címe)
Az alperes: Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Kormányhivatal
(alperes címe)
Az alperes képviselője: Tarczaliné dr. Harcsár Katalin kamarai jogtanácsos
A per tárgya: megváltozott munkaképességű személyek ellátása
A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: felperes
Az elsőfokú bíróság határozatának száma:
Miskolci Törvényszék 3.K.701.137/2023/6.

Rendelkező rész

A Kúria a Miskolci Törvényszék 3.K.701.137/2023/6. számú ítéletét megváltoztatja, az alperes 74-2-11136/2015/16. számú határozatát megsemmisíti és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezi.

Kötelezi az alperest, hogy fizessen meg a felperesnek 15 napon belül 80.000 (azaz nyolcvanezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

I n d o k o l á s

A tényállás

[1] A felperes 2011. december 31-ig III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült, amelyet – a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 33. § (1) bekezdése alapján – 2012. január 1. napjától változatlan összegben, rehabilitációs ellátásként folyósítottak tovább. A rehabilitációs ellátást az elsőfokú társadalombiztosítási szerv a másodfokú szerv által helybenhagyott határozatával 2016. január 31. napjával megszüntette és a felperes részére – a 2016. január 13-án kelt, az elsőfokúval egyező másodfokú komplex minősítési bizottsági vélemény alapján, a felperes 58%-os egészségi állapotára és B2 minősítési kategóriába tartozására tekintettel – 2016. február 1-től havi 41.850 forint rokkantsági ellátást állapított meg.

[2] Az elsőfokú társadalombiztosítási szerv az Mmtv. 19. §-a alapján 2018-ban elvégzett soros felülvizsgálat eredményeként 2018. május 24-én hozott, a másodfokú társadalombiztosítási szerv által helybenhagyott határozata alapján a felperes részére a 2016. február 1-től megállapított rokkantsági ellátást – 57%-os egészségi állapota és B2 minősítési csoportba tartozása okán – továbbfolyósították.

[3] A felperes 2022. június 8-án – a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény módosításáról szóló 2021. évi XXXV. törvény (a továbbiakban: Mmtvmódtv.) 2. §-ával beiktatott, 2021. július 1-től hatályos 33/B. §-a alapján állapotváltozás visszamenőleges vizsgálatát kezdeményezte. Az alperes a 2022. augusztus 16-án kelt határozatában – a 2022. július 27-én kelt orvosszakértői vélemény alapján – megállapította, hogy a felperes egészségi állapotában a rokkantsági ellátást megalapozó első felülvizsgálat időpontjában a 2012. január 1. napját közvetlenül megelőző fizikai állapotához képest tényleges javulás bekövetkezte nem bizonyítható, ezért a 2015. november 12-én kelt határozattal megállapított rokkantsági ellátás összegét az Mmtv. 33/B. § (5)-(6) bekezdései alkalmazásával a 2016. február 1. és 2018. május 24. közötti időszakra havi 113.625 forint összegben újra megállapította, továbbá elrendelte a 2011. december hónapra járó ellátás időközi emelésekkel növelt összege és a ténylegesen folyósított ellátás különbözetének egyösszegű kifizetését.

[4] Ezt követően a Belügyminisztérium – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi L. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 121. § (1)-(2) bekezdései alapján – az alperes 2018. május 24-én kelt, a felperes rokkantsági ellátása továbbfolyósításáról rendelkező határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárásra utasította azzal, hogy annak során az ellátást 2018. május 25-től akként kell megállapítania, hogy annak összege nem lehet kevesebb, mint az „eredeti állapot” szerint 2018. május 24-én járó összeg.

[5] Az alperes a 2023. június 26-án kelt, 74-2-11136/2015/16. számú határozatával a felügyeleti szerv végzése alapján a felperes részére 2018. május 25. napjától havi 44.860 forint összegű rokkantsági ellátást állapított meg. A határozat indokolása szerint az Mmtv. 33/B. § (1)-(2) bekezdései értelmében az állapotvizsgálati kérelemnek helyt adó döntés kizárólag az első komplex minősítés alapján megállapított rokkantsági ellátás vonatkozásában rendeli el az összeg újramegállapítását. A 2022. augusztus 16-án kelt határozat az ellátás összegéről, nem pedig a minősítési csoportról rendelkezett. A felperes a második komplex minősítési vélemény eredménye alapján továbbra is B2 minősítés szerinti ellátásra jogosult, az Mmtv. 33/B. §-a azonban az ellátás összegére nem alkalmazható. Mindezek miatt a felperes az ellátás továbbfolyósítására a határozat meghozatalakor, a 2018. május 24-én hatályos jogszabályoknak megfelelő összegben jogosult.

A felperes keresete, az alperes védírata

[6] A felperes keresetében a 2023. június 26-án kelt, 74-2-11136/2015/16. számú határozat megsemmisítését, másodlagosan annak megváltoztatását kérte arra hivatkozva, hogy a rokkantsági ellátását, figyelemmel arra, hogy az állapotában a 2018-ban elvégzett felülvizsgálat során sem következett be javulás, változatlan összegben kell továbbfolyósítani.

[7] Az alperes védíratában a kereset elutasítását kérte határozata ténybeli és jogi indokai fenntartásával. Álláspontja szerint az Mmtv. 33/B. §-a alapján az állapotváltozás visszamenőleges vizsgálata tárgyában hozott határozat az „átfordult” ellátás (rokkantsági nyugdíjból rehabilitációs ellátásként történt továbbfolyósítás) magasabb összegű megállapításáról kizárólag a második komplex felülvizsgálati döntés keltéig, a felperes esetében 2018. május 24-ig rendelkezik, ezért a 113.625 forint összegű ellátás továbbfolyósítására nincs lehetőség. Az Mmtv. 15/A. § (1) bekezdése szerint a komplex minősítés időbeli hatálya azon érdemi döntést követő naptól kezdődik, amelynek során a minősítést elvégezték, az Mmtv. 33/B. § (2) bekezdése alapján elkészített szakvélemény hatálya kizárólag az első és a második komplex felülvizsgálat közötti időszakra terjed ki. Az Mmtv. 33/B. § (1)-(2) bekezdései értelmében a visszamenőleges állapotvizsgálati kérelemnek helytadó döntés csak az első komplex minősítés alapján járó rokkantsági ellátás vonatkozásában engedi az összeg újramegállapítását.

Az elsőfokú bíróság ítélete

[8] Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította; alkalmazott jogszabályokként az Mmtv. 3. § (1) bekezdését, 5. § (1) bekezdését, 19. § (1) bekezdését, 33. § (1) bekezdését, 33/A. § (1) bekezdését, 33/B. § (1)-(2) és (5)-(6) bekezdéseit hívta fel.

[9] Mindenekelőtt rámutatott arra, hogy a 2011. december 31-én rokkantsági nyugdíjban részesülő azon személyek esetében, akiknek az ellátását 2012. január 1-től rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásként folyósították tovább, az első felülvizsgálatot az Mmtv. 33/A. §-ban foglalt speciális szabályok, nem pedig a 19. § alapján végezték el. Az elsőfokú bíróság ismertette az Mmtv. 33/B. §-a megalkotásának előzményeit, az Alkotmánybíróság 21/2018. (XI. 14.) AB határozatát (a továbbiakban: ABH). Az Alkotmánybíróság az ABH-ban

megállapította, hogy az Országgyűlés nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói kötelezettségét elmulasztotta azzal, hogy a rokkantsági nyugdíjrendszer átalakítása során nem alkotott olyan szabályokat, amelyek lehetővé tennék az ellátás összegének meghatározásakor a tényleges fizikai állapotjavulás mértékének, illetőleg a 2012. január 1. előtt megállapított rokkantsági nyugdíj összegének figyelembevételét. Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá: az Alaptörvény Q cikk (2) bekezdéséből származó alkotmányos követelmény, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjának az „állapotjavulás kivételével” szövegrésze kizárólag azon ellátásra jogosultak esetén alkalmazható, akinek nem csak a jogszabályok szerinti jogi kategóriák és értékek alapján meghatározott jogi értelemben vett állapota, hanem az élethelyzetét érdemben meghatározó tényleges fizikai állapota is kedvezően változott.

[10] Az elsőfokú bíróság kiemelte, hogy az Mmtv. 33/A. § megalkotásának célja az volt, hogy megfelelő átvezetést biztosítsanak a 2012 előtti és az ezt követően hatályos szabályok szerinti ellátások és összegek között, az Mmtv. 2021. július 1-től hatályos 33/B. §-ával bevezetett állapotvizsgálat célja pedig annak meghatározása volt, hogy a rokkantsági ellátást megalapozó felülvizsgálat időpontjában a 2012. január 1-jét megelőző fizikai állapothoz képest tényleges javulás következett-e be.

[11] Az elsőfokú bíróság szerint az ABH-ban foglaltakat – amely az alaptörvény-sértést az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazási körébe tartozó esetekre mondta ki –, nem lehet kiterjesztően, az Mmtv. 19. §-ára alkalmazni. Ennek alapján az alperes helytállóan hivatkozott arra, hogy az állapotváltozás visszamenőleges vizsgálata tárgyában hozott határozat kizárólag az „átfordult” ellátás első felülvizsgálata kapcsán rendelkezik a magasabb összegű ellátás folyósításáról.

[12] A felperes egészségi állapotát 2018-ban nem a 2012. január 1. előtt hatályos jogi és orvosszakmai szabályok alapján megállapított egészségi állapothoz viszonyítva kellett megítélni, hanem a komplex minősítés keretében 2015-ben elvégzett minősítés eredményével összevetve, ennek időbeli hatálya a 2018. május 24-én hozott határozat keltezésé napjáig tart.

[13] A fenti jogértelmezést támasztja alá a Kúria Kfv.X.38.227/2019/5. számú végzése is, amely szerint az Alkotmánybíróság az ABH-ban az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelményt a rokkantsági ellátások 2012. január 1-jével történt átalakításával összefüggésben állapította meg, az abban foglaltak a 2012. január 1. utáni első felülvizsgálatra irányadók. Az elsőfokú bíróság mindezekből azt a következtetést vonta le, hogy az állapotváltozás visszamenőleges vizsgálata során megállapított magasabb összegű ellátás kizárólag az Mmtv. 19. §-a alapján lefolytatott, 2012. évet követő második komplex felülvizsgálat eredményeként megállapított ellátás folyósításának kezdő időpontjáig tart, ezért az alperes határozata jogszerű volt.

A felülvizsgálati kérelem, ellenkérelem

[14] A jogerős ítélet ellen a felperes élt felülvizsgálati kérelemmel, amelyben – az Mmtv. 19. § (2) bekezdése, 33/B. § (1)-(2), (5)-(6) bekezdései megsértésére és az Alaptörvény 28. cikkére hivatkozva – annak hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte „szükség szerint” az érintett közigazgatási cselekményekre, vagyis az alperes határozatára és a Belügyminisztérium végzésére is kiterjedően, ezen szervek új eljárásra utasítása mellett; kérte az alperes költségekben marasztalását is.

[15] A felperes előadta, hogy az Mmtv. hatálybalépése utáni első felülvizsgálatát követően, 2016. február 1-től megállapított 41.850 forint összegű rokkantsági ellátás a 2012. évet megelőző III. csoportos rokkantsági nyugdíja összegének felét sem érte el. A korábbi ellátás csökkenésének „reparációjáról”, a visszamenőleges emelésről az alperes – az Mmtv. 33/B. § alapján elvégzett szakértői vizsgálat eredményeként, amely szerint a fizikai állapotában tényleges javulás bekövetkezte nem bizonyítható –, a 2022. augusztus 16-i határozattal rendelkezett. A perben nem volt vitás, hogy a 2011-ben fennállt tényleges fizikai állapotához képest a következő, 2015-ben elvégzett felülvizsgálatig állapotjavulás nem volt bizonyítható, ezért az ellátás visszamenőleges megállapítására és emelésére az Mmtv. 33/B. § (5)-(6) bekezdését alkalmazni kellett. Az Mmtv. 33/B. § (5) bekezdése a rokkantsági ellátásnak a korábbi ellátással megegyező összegű, visszamenőleges megállapítását írja elő, a (6) bekezdés csupán a megállapítás kezdő időpontja (legfeljebb 2012. január 1.) tekintetében tartalmaz időbeli korlátozást; a felperes esetében a csökkenés kezdő időpontja 2016. február 1. napja volt. Az Mmtv. és más jogszabály sem tartalmaz olyan rendelkezést, amely az ellátás különbözetének a visszamenőleges megállapításon alapuló folyósítását egyebekben időbeli korláthoz kötné. Esetében nem merült fel olyan körülmény, amely az Mmtv. alapján elvégzett első, 2015. évi felülvizsgálatot követően állapotjavulást valószínűsítene; mindezek miatt az alperes és az elsőfokú bíróság által alkalmazott időbeli korlátozásnak nincs jogszabályi alapja.

[16] A felperes kiemelte, hogy az Mmtv. 33/B. §-ának törvénybe iktatására az ABH alapján került sor, az Alkotmánybíróság azt találta alaptörvény-ellenesnek, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai az Mmtv. hatálybalépését követően az Mmtv. akkor hatályos rendelkezései alapján olyan esetekben is jelentősen csökkenhettek a korábbi ellátáshoz képest, ha a jogosult személyek tényleges fizikai állapotában javulás nem volt bizonyítható. Ennek oka az volt, hogy az egészségkárosodás mértékének meghatározására alkalmazott rendszerek az Mmtv. hatálybalépése előtt és azt követően jelentősen eltértek egymástól, ennek alapján pusztán abból, hogy a 2012. január 1. előtt meghatározott százalékos mértékhez képest 2012. január 1. után alacsonyabb százalékos mértékű egészségkárosodást állapítottak meg, önmagában nem lehetett következtetést levonni az egészségi állapot tényleges javulására. Az Alkotmánybíróság éppen erre tekintettel rendelkezett az ABH-ban az érintett személyek kompenzációjáról, amely határozat gondolatmenetéből – szemben az alperes és az elsőfokú bíróság álláspontjával – az következik, hogy a jogosultak ellátáscsökkenéséből eredő kárát a csökkenés időpontjára visszamenőleg, ezt követően pedig mindaddig kompenzálni kell, amíg az ellátásra jogosultság fennáll és a jogosult állapotában tényleges javulás nem következik be. A felperes esetében ilyen állapotjavulás a mai napig nem következett be.

[17] A felperes szerint az alperes elsőfokú bíróság által elfogadott jogértelmezés arra vezetne, hogy a kifogásolt jogsértő állapot nem 2016. február 1-től, hanem „csak” 2018. május 25-től állna be, ami nem egyeztethető össze az Mmtv. 33/B. §-ának céljával, különös tekintettel az ABH indokolásának [35], [50] és [56] bekezdéseiben foglaltakra, továbbá nem felel meg a józan ész és a közjó Alaptörvény 28. cikkében írtak szerinti figyelembevételére vonatkozó előírásnak és az alaptörvény-ellenesség, illetőleg nemzetközi jogba ütközés orvoslásának.

[18] A felperes az Mmtvmódtv.-nek az Mmtv. 33/B. §-át beiktató rendelkezéséhez fűzött indokolása felhívásával utalt arra, hogy a jogalkotó az új ellátási összeg megállapítását visszamenőlegesen és kifejezetten „a jövőre is” előírta, ami szintén arra mutat, hogy az ellátás emelése a kezdő időpontot követően időben nem korlátozott. Az Mmtv. 19. § (2) bekezdése is csak abban az esetben teszi lehetővé a felülvizsgálatot követően az ellátás alacsonyabb összegben történő megállapítását, ha a jogosult oldalán állapotjavulás következett be. Mivel a

felperes esetében állapotjavulás – nem vitatottan – nem következett be, az ellátás 2018. május 25-től történő csökkentése jogszabálysértő.

[19] Végül a felperes „megemlítette”, hogy az alperes határozatának felügyeleti szerv általi megsemmisítésére az irányadó 3 éves határidőn túl nem kerülhetett volna sor, a megsemmisítés ezen túl az Ákr. 121. § (3) bekezdés c) pontját és 123. § (2) bekezdés a) pontját, a felperes jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát is sérti.

[20] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő.

A Kúria döntése és a döntés jogi indokai

[21] A felülvizsgálati kérelem – az alábbiak szerint – megalapozott.

[22] A Kúria a jogerős ítéletet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdése szerint, a felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálta felül.

[23] Az Mmtv.-be 2021. július 1-től – az Mmtvmódtv. 2. §-ával – beiktatott 33/B. § (1) bekezdése a 2012. január 1-től továbbfolyósított ún. átfordult ellátásokban, a 32. § (1) bekezdése alapján rokkantsági ellátásban, vagy a 33. § (1) bekezdése alapján rehabilitációs ellátásban részesülő azon megváltozott munkaképességű személyek számára, akik az első felülvizsgálatukat követően rokkantsági ellátásra váltak jogosulttá úgy, hogy annak összege a 2011. december hónapra járó ellátásuk időközi emelésekkel növelt összegénél alacsonyabban került meghatározásra, 500.000 forint kompenzáció igénylését tette lehetővé, amelyet 2022. március 31-ig kellett kifizetni. Azon személyek, akik az egyösszegű kompenzációt nem fogadták el, az Mmtv. 33/B. § (2) bekezdése alapján, az (5)-(6) bekezdésekben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazása érdekében 2022. június 30-ig állapotvizsgálat elvégzését kezdeményezhették, amelynek célja annak meghatározása volt, hogy a rokkantsági ellátásukat megalapozó felülvizsgálat időpontjában a 2012. január 1-jét közvetlenül megelőző fizikai állapotukhoz képest tényleges javulás bekövetkezett-e. Azon személyek esetében, akiknek a fizikai állapotában tényleges javulás nem következett be, vagy az nem volt bizonyítható, az Mmtv. 33/B. § (5) bekezdés alapján a rokkantsági ellátás összegét, ha az az ellátott részére kedvezőbb volt, újra meg kellett állapítani, mégpedig úgy, hogy az összeg nem lehetett kevesebb a 2011. december hónapra járó ellátás időközi emelésekkel növelt összegénél. Az Mmtv. 33/B. § (6) bekezdése kimondta továbbá, hogy az érintett személyek részére a 2011. december hónapra járó ellátás időközi emelésekkel növelt összege és a ténylegesen folyósított rokkantsági ellátás összegének különbözete legfeljebb 2012. január 1-jéig visszamenőleg is jár, amely különbözetet egyösszegben fizetik ki.

[24] A fenti szabályozást a törvényhozó a jogerős ítéletben ismertetettek szerint, az ABH alapján, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértés orvoslásaként alkotta meg; az Alkotmánybíróság a Kúria által előterjesztett bírói kezdeményezés alapján járt el. A Kúria az Alkotmánybíróság eljárását – az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése megsértését állítva – azért kezdeményezte, mert a rokkantsági ellátások rendszerét átalakító, 2012. január 1-től hatályba lépett Mmtv. és a 2012. február 17-től hatályos a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMIr.) az ún. átfordult ellátásokban részesülő egyes személyek egészségi állapota mértékét a korábbtól eltérő orvosszakmai szabályok és kritériumok alapján, az állapotok összehasonlítására alkalmatlan módon rendelték meghatározni, mégpedig úgy, hogy az új szabályozás alapján elvégzett első felülvizsgálatot követően a továbbfolyósított ellátások összegének jelentős,

több mint 50%-os mértékű csökkentésére tényleges fizikai állapotjavulás nélkül is sor kerülhetett. Az Alkotmánybíróság az ABH-ban – az Mmtv. által elérni kívánt, a határozat [30] bekezdésében részletezett célokra (államháztartás egyensúlyának fenntartása, állami kiadások csökkentése, az érintett személyek bevonása a társadalmi értékteremtő munkába, öngondoskodásba) is figyelemmel –, a Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkével ellentétesnek ítélte a megváltozott munkaképességű személyek ellátási rendszerének olyan módon történt átalakítását, amelynek „eredményeként az egyének az átalakítással összefüggésben túlzott terhet viselnek”. Az Alkotmánybíróság kimondta: „túlzottnak tekinthető a terhelés akkor, ha az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül, pusztán az ellátórendszer jogi kereteinek megváltozása miatt a fogyatékossággal élő személyek jogi értelemben vett állapota anélkül javul és ezáltal az őket megillető ellátás összege anélkül csökken, hogy az érintett személyek tényleges fizikai állapota valójában megváltozna. Ebben az esetben ugyanis nincs olyan, az ellátásra jogosult személy oldalán értékelhető valódi körülményváltozás, amely az ellátás összegének felülvizsgálatát lehetővé tenné az állam számára”. {Indokolás [41] bek.} Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az egyes ellátásra jogosult egyének az átalakítással összefüggésben nem viselhetnek olyan terhet, amelynek eredményeként az ellátásuk összege a tényleges fizikai állapotuk kismértékű javulása, az egyéb körülmények szignifikáns változása nélkül, az állapotjavulásukat nyilvánvalóan aránytalan mértékben meghaladó jelentős csökkenésével jár. {Indokolás [54] bek.}

[25] A törvényhozó az ABH-ban foglaltak végrehajtásaként megalkotott Mmtvmódtv. 1. §-ában mindenekelőtt felhatalmazta a minisztert a fizikai állapotjavulás visszamenőleges vizsgálatára vonatkozó szabályok megalkotására. A miniszter ennek alapján a NEFMiR-be – a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II.14.) NEFMiR rendelet módosításáról szóló 54/2021. (XII.21.) EMMI rendelet 2. §-ával – 2021. december 22-i hatállyal beiktatott „2. Az állapotvizsgálat szakmai szabályai” alcím alatt először is kizárta az Mmtv. 33/B. § (2) bekezdés szerinti eljárásban a NEFMiR. „1. A komplex minősítés, az egészségkárosodás és az egészségi állapot vizsgálata” alcím alatti rendelkezések alkalmazását [NEFMiR. 6/A. §]. Az állapotvizsgálat során szakkérdésként annak vizsgálatát és – indokolással ellátott – meghatározását írta elő, hogy a kérelmezőnél az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés szerinti felülvizsgálat időpontjában a 2012. január 1-jét közvetlenül megelőző fizikai állapothoz képest tényleges javulás következett-e be, illetve annak ténye bizonyítható-e [NEFMiR. 6/B. § (1) bekezdés, 6/D. § (1) bekezdés].

[26] Az Mmtvmódtv. ABH alapján megalkotott 2. §-ában a törvényhozó – a korábban ismertetetteknek megfelelően, az érintett személyek választása szerint – egyösszegű kompenzáció kifizetéséről, vagy állapotvizsgálat elrendeléséről, annak eredményétől függően a korábbi ellátás összegének módosításáról (újramegállapításáról) és a különbözet kifizetéséről is rendelkezett. Az Mmtvmódtv. 2. §-ához fűzött végső előterjesztői indokolás szerint abban az esetben, ha „az érintett személy a juttatást nem fogadja el, kérelmére állapotvizsgálatot követően a hatóság visszamenőlegesen – a jelenleg rokkantsági ellátásban részesülőknek a jövőre nézve is – új ellátási összeget állapít meg, ha a 2012. január 1-jét megelőző és az ellátási összeg csökkenését előidéző döntés időpontjában fennálló fizikai-biológiai állapot javulása nem bizonyítható”.

[27] Az Mmtv. 33/B. §-a, a NEFMiR. és az ABH rendelkezéseiből, valamint a Mmtvmódtv. fentiekben ismertetett indokolásából megállapítható, hogy a törvényhozó az Mmtv. 33/B. §-a megalkotásával az Mmtv. hatályba lépésekor rokkantsági, illetve rehabilitációs ellátásokban részesülő, az első ún. komplex felülvizsgálatuk eredményeként a korábbihoz képest csökkentett, lényegesen alacsonyabb összegű ellátásban részesülő személyek ellátásainak

átalakítása során, a szabályozási átmenettel összefüggésben bekövetkezett anomáliákat, a szabályozás hiányosságaiból eredő alkotmányos jogsérelmeket kívánta – visszamenőlegesen is – orvosolni.

[28] Ezzel azonosan foglalt állást a Kúria a jogerős ítéletben felhívott Kfv.X.38.227/2019/5. számú határozatában is, amelynek [15] bekezdésében kimondta: az „Alkotmánybíróság az ABH-ban a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértést és az alkotmányos követelményt a rokkantsági ellátások szabályozásának 2012. január 1-vel történt átalakításával összefüggésben állapította meg, mégpedig azon probléma orvoslása érdekében, ami a 2012. december 31-ig rokkantsági nyugdíjban részesült személyek ezt követően elvégzett első felülvizsgálata során jelentkezhetett. A jogalkotó a megváltozott munkaképességű személyeknek biztosított ellátásokat 2012. január 1-től új feltételekhez kötötte, a korábbi jogszabályok és orvosszakmai szabályok alapján megállapított és folyósított ellátások felülvizsgálatára pedig alkalmazni rendelte az Mmtv-vel és a NEFMIr-rel bevezetett, a 2012. január 1. napját megelőzőtől eltérő jogosultsági és minősítési szabályokat is. Alkotmányossági probléma – az ABH [32]-[40], [42], [47]-[57] bekezdéseiben részletezettek szerint – azon személyek esetében merült fel, akiknek az egészségi állapota változását a társadalombiztosítási szervek eljárásában, illetve az ilyen perekben a 2012. január 1-jét megelőző állapotukhoz viszonyítottan, de már az új minősítési szabályok alapján kellett megítélni.”

[29] A Kúria a jelen perben vitás kérdés kapcsán rámutat arra, hogy a jogalkotó az Mmtv. 33/B. §-a és az azt végrehajtó NEFMIr. szabályoknak a későbbi, az érintett személyek első komplex felülvizsgálata utáni további felülvizsgálatai során történő alkalmazásáról nem rendelkezett és kifejezetten sem az Mmtv.-ben, sem más jogszabályban nem írta elő, hogy az Mmtv. 33/B. § alapján hozott újramegállapító határozatokat a későbbi felülvizsgálatok eredményeként hozott határozatok meghozatalakor figyelembe kellene venni. Az elsőfokú bíróság helytállóan mutatott rá arra, hogy az ABH alapján beiktatott jogszabályi rendelkezések az Mmtv. 19. §-a szerinti, a komplex minősítés során megállapított körülményekre vonatkozó felülvizsgálatról eltérő, speciális felülvizsgálatot írnak elő, és az alperes is helytállóan hivatkozott arra, hogy az Mmtv. 33/B. §-a szerinti állapotvizsgálati kérelemnek helyt adó döntés kizárólag az Mmtv. hatályba lépése után elvégzett első komplex minősítés alapján megállapított rokkantsági ellátás vonatkozásában rendelte el a korábbi összeg újramegállapítását.

[30] A fentiek alapján a Kúria megállapította, hogy az Mmtv. 33/B. § (1)-(7) bekezdései és az azt végrehajtó NEFMIr. rendelkezések az Mmtv. hatályba lépése után – eltérő jogszabályi rendelkezések (Mmtv. 19. §, NEFMIr. 1. alcím alatti 1.-5. §-ok) alkalmazásával – elvégzett második és további felülvizsgálatokra és az ellátások megállapítására nem alkalmazhatók. A jogalkotó arra vonatkozóan, hogy az ABH-ban megfogalmazott alkotmányos követelmények a későbbi (a második és további) felülvizsgálatok során miként érvényesüljenek, külön szabályokat nem alkotott. Mindezek azonban nem jelentik azt, hogy az ABH-val és az Mmtv. 33/B. §-a megalkotásával orvosolni kívánt alkotmányos jogsérelmek az érintett személyek következő, illetve további felülvizsgálatai során megismétlődhetnek.

[31] A Kúria itt emlékeztet arra, hogy az Alkotmánybíróság az ABH-ban azt szabályozási hiányosságot ítélte alaptörvény-sértőnek, amely az új szabályozás bevezetésekor az érintett személyek egészségi állapotának, vagy egyéb körülményeinek szignifikáns, értékelhető, valódi változása nélkül tette lehetővé a folyósított ellátások összegének jelentős csökkentését. Az ABH-ban megfogalmazott fenti követelményeket – az alkalmazandó jogszabályok alaptörvény-konform értelmezése esetén – az ellátások csökkenését eredményező további

intézkedések (közigazgatási cselekmények) bírósági felülvizsgálata során nem lehet figyelmen kívül hagyni. Az Mmtv. 33/B. §-a alapján – visszamenőlegesen, illetve a jövőre nézve – újramegállapított ellátási összeg Mmtv. 19. §-a alapján elvégzett következő felülvizsgálatkor történő „automatikus”, a felülvizsgálat eredményétől független csökkentésének lehetősége az Mmtv. 33/B. §-ából és más rendelkezéséből nem vezethető le; erre – az alperes álláspontjával szemben – a komplex minősítés időbeli hatálya sem ad alapot.

[32] A perben a felek között nem képezte vita tárgyát az a tény, hogy a felperes állapotában – a keresettel támadott határozattal érintett, az Mmtv. 19. § (1) bekezdés a) pontja alapján elvégzett 2018. évi soros felülvizsgálata eredménye szerint – 2018. május 25. napjától nem következett be változás.

[33] A törvényhozó az Mmtv. 19. §-ában rendelkezett arról, hogy a rokkantsági ellátásban részesülő személyek ellátását az Mmtv. és a NEFMIr. szerinti komplex felülvizsgálatukat követően miként kell meghatározni; a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegénél alacsonyabb összegű ellátás megállapítását állapotjavulás esetén tette lehetővé [19. § (2) bekezdés], állapotváltozás bekövetkeztének hiányában a korábbi ellátás továbbfolyósítását rendelte el [19. § (3) bekezdés].

[34] A fentiek alapján a felperest 2018. május 25-től megillető ellátási összeget az alperes a 2023. június 26-án kelt határozattal az Mmtv. 19. § (2) és (3) bekezdésekben foglalt feltétel vizsgálata nélkül tévesen állapította meg. A felperest 2012. január 1-től megillető ellátás újramegállapított összegének figyelmen kívül hagyására – az alperes határozatában foglaltakkal ellentétben – az sem adott okot, hogy az Mmtv. 33/B. §-a szerinti állapotvizsgálati kérelemnek helyt adó döntés kizárólag az első komplex minősítés alapján megállapított rokkantsági ellátás újramegállapítását rendeli el. A felperest a fenti időponttól – a második komplex felülvizsgálata eredményeként – megillető ellátási összeget az Mmtv. 19. § (2)-(3) bekezdése mellett a 2022. augusztus 16-án kelt, részére – az Mmtv. 33/B. § (5) bekezdése alkalmazásával – havi 113.625 forint összegű ellátást megállapító határozat alapulvételével kellett megállapítani. Ettől eltérő, az alperes elsőfokú bíróság által elfogadott értelmezése, ahogyan arra a felperes is utalt a felülvizsgálati kérelmében, az ABH által orvosolni kívánt jogsérelemnek egy későbbi időponttól (a második komplex felülvizsgálattól) történő megismétlését tenné lehetővé, amely értelmezés az Alaptörvény 28. cikkébe is beleütközne.

[35] Az elsőfokú bíróság a felperes Mmtv. 19. §-a megsértésére hivatkozását azért nem fogadta el, mert azt az ABH téves, az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontján túlmenő, kiterjesztő értelmezésének tartotta, ez a jogértelmezés azonban helytelen. Az Mmtv. 33/B. §-a elsősorban valóban az első komplex felülvizsgálat során bekövetkezett hátrányokat orvosolta a magasabb összegű ellátás újramegállapításával. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ellátás Mmtv. 33/B. § (1)-(2) és (5) bekezdései alapján újramegállapított összegét a későbbi, az Mmtv. 19. §-a szerinti felülvizsgálat eredményeként járó ellátási összeg meghatározásakor figyelmen kívül lehet hagyni, a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegét az érintettek állapotjavulása nélkül csökkenteni nem lehet. Ellenkező értelmezés esetén éppen az Alkotmánybíróság és a törvényhozó által kiküszöbölni rendelt alkotmányos jogsérelem ismétlődhetne azáltal, hogy lehetővé válna az ellátás összegének jelentős mértékű, a jogosult személyek oldalán értékelhető, a valódi körülményeikben beállt változások nélküli csökkentése.

[36] Az elsőfokú bíróság tévesen tartotta a jelen ügyben irányadónak a Kfv.X.38.227/2019/5. számú végzés idézett megállapítását. A Kúria abban az ügyben az ABH-ban előírt, az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelmény konkrét ügyben való érvényesüléséről, alkalmazhatóságáról foglalt állást. Az elbírált ügyben az ún. átfordult ellátásban részesülő felperes a 2015-ben elvégzett

első komplex felülvizsgálata eredményeként hozott, rokkantsági ellátást megállapító határozat ellen nem élt jogorvoslattal; a perben az Mmtv. 19. §-a alapján 2019-ben elvégzett második komplex felülvizsgálatakor hozott, az ellátását az egészségi állapotában bekövetkezett tartós javulás miatt, a jogosító feltételek hiányában megszüntető határozatot támadta. Az elsőfokú bíróság az alperest – az első- és másodfokú közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezése mellett – azért kötelezte új eljárásra, mert az ABH-ban az Mmtv. 33/A. §-a alkalmazásával kapcsolatban megfogalmazott alkotmányos követelmény érvényesülését, azt, hogy bekövetkezett-e a felperes élethelyzetét jövőben meghatározó tényleges fizikai állapota kedvező változása, az Mmtv. 19. § (2) bekezdés alkalmazása során nem vizsgálta. A Kúria az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezte. Megállapította, hogy a per tárgyát képező ellátást megszüntető határozat meghozatala során az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdését – helyesen – nem alkalmazták, a felperes egészségi állapota változását 2019-ben a szakvéleményt adó bizottságoknak nem a 2012. január 1. előtt hatályos jogi és orvosszakmai szabályok alapján megállapított egészségi állapothoz viszonyítva kellett megítélni, hanem az Mmtv. és a NEFMIr. alkalmazásával 2015-ben elvégzett minősítés eredményével összevetve. Az azonos szabályozás alapján elvégzett minősítés kapcsán az eltérő minősítések eredményének összehasonlíthatatlanságából eredő probléma, amelyet az Alkotmánybíróság az ABH rendelkező rész 2. pontjában foglalt, az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával kapcsolatos alkotmányos követelménnyel kívánt elhárítani, nem merült fel.

[37] Az ismertetett és a jelen ügy tényállása lényegesen eltér, továbbá eltérnek az ügyekben alkalmazott jogszabályok, a megválaszolandó jogkérdések is: az előbbi ügyben az ellátásra való jogosultság kapcsán az volt a vitás, hogy az Mmtv. 19. §-a szerint elvégzett második komplex felülvizsgálat során irányadó, alkalmazható-e az ABH-ban előírt értelmezéssel az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontja, a jelen ügyben a második komplex felülvizsgálatot követően járó ellátási összegek meghatározásáról kellett dönten.

[38] Az alperes és az elsőfokú bíróság az alkalmazott jogszabályok és az ABH részben téves értelmezésével, ennek folytán az Mmtv. 19. § (2)-(3) bekezdései mellőzésével döntöttek a perben vitás kérdésben, a felperest 2018. május 25-től megillető ellátás összegéről; nem tulajdonítottak jelentőséget annak, hogy a felperes részére az ellátást az Mmtv. 33/B. § (5) bekezdése alapján – visszamenőleg és a jövőre is – újra megállapították, illetve, hogy a felperes állapotában a második komplex felülvizsgálata során javulás nem történt.

[39] A Kúria a felügyeleti szerv határozatával kapcsolatos, annak „szükség szerinti” felülvizsgálatára, hatályon kívül helyezésére irányuló felperesi kérelem elbírálását, figyelemmel a Kp. 115. § (1) bekezdésében foglaltakra, mellőzte. Az elsőfokú bíróság a perben – erre irányuló kereseti kérelem hiányában – a felügyeleti szerv döntését nem vizsgálta, arról a jogerős ítéletben nem rendelkezett, ezért a határozat a Kúria előtti felülvizsgálatnak közvetve sem képezheti tárgyát.

[40] A Kúria a mindezek alapján a jogerős ítéletet – a Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alkalmazásával – megváltoztatta, az alperes határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. Az új eljárás során az alperes a felperest 2018. május 25-től megillető ellátást az irányadó jogszabályok fent kifejtetteknek megfelelő, alaptörvénykonform értelmezésével köteles megállapítani, amelynek során alkalmaznia kell az Mmtv. 19. § (2)-(3) bekezdéseit is.

A döntés elvi tartalma

[41] *Az Mmtv. 2021. július 1-től hatályos 33/B. §-a elsősorban az Mmtv. 2012. január 1-jei hatályba lépését követő első komplex felülvizsgálat során bekövetkezett hátrányokat orvosolta az egyes megváltozott munkaképességű személyek magasabb összegű ellátásának újramegállapításával. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az ellátás Mmtv. 33/B. § (1)-(2) és (5) bekezdései alapján újramegállapított összegét a későbbi, az Mmtv. 19. §-a szerinti felülvizsgálat eredményeként járó ellátási összeg meghatározásakor figyelmen kívül lehet hagyni, a felülvizsgálatot megelőző hónapra járó ellátás összegét az érintettek állapotjavulása nélkül csökkenteni nem lehet.*

Záró rész

[42] Az alperes a felperes felülvizsgálati eljárásban felmerült, a csatolt megbízási szerződés szerinti költsége megfizetésére a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 81. § (1) bekezdése és a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (1) bekezdésére alapján köteles.

[43] Az eljárás az Mmtv. 14. § (2) bekezdése alapján költség- és illetékmentes, ezért a Kúriának e tárgyban rendelkeznie nem kellett.

[44] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[45] Az ítélet ellen a felülvizsgálat lehetőségét a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2024. szeptember 10.

Dr. Magyarfalvi Katalin s. k. a tanács elnöke, előadó bíró, Dr. Cséffán József s. k. bíró, Dr. Varga Zs. András s. k. bíró, Dr. Remes Gábor s. k. bíró, Dr. Szilas Judit s. k. bíró