

A megváltozott munkaképességű személyek társadalombiztosítási ellátásairól szóló rendelkezések alkalmazásakor az országos joggyakorlat-elemzés során felmerült kérdések

I.

Dr. Darák Péter úrnak, a Kúria elnökének döntése alapján a Bszi. 30. §-ában foglalt rendelkezésekre tekintettel felállításra került a rokkantsági nyugellátással kapcsolatos ítélkezési gyakorlat elemzése céljából a joggyakorlat-elemző csoport.

Elnök úr a joggyakorlat-elemző csoportban való részvételre felkérte

dr. Patassyné dr. Dualszky Katalin kúriai bírót,
dr. Magyarfalvi Katalin kúriai bírót,
dr. Fekete Zsuzsanna ny. legfelsőbb bírósági tanácselnököt,
Jászberényiné dr. Farkas Katalin bírót, a Győri Munkaügyi Bíróság elnökét,
dr. Varga Rita bírót, a Kaposvári Munkaügyi Bíróság elnökét és
dr. Berke Gyula egyetemi docent, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar dékánját.

A joggyakorlat-elemző csoport vezetésével dr. Zanathy János kúriai bírót, az Mfv.III. tanács elnökét bízta meg.

A joggyakorlat-elemző csoport alakuló ülését 2012. április 12. napján tartotta meg, majd ezt követően 2012. június 21-én és 2012. november 7. és 2013. január 23. napján tartott ülést.

A joggyakorlat-elemző csoport egyhangú döntése alapján a joggyakorlat-elemzés módszerül a **jogerősen befejezett bírósági ügyek tanulmányozását** határozta meg.

Az előzőekre tekintettel a csoport vezetője 2012. április 17-én megkereste az ország munkaügyi bíróságainak elnök asszonyait és elnökeit azzal, hogy 2012. április 30-áig a munkaügyi bíróságokon jogerősen befejezett, a rokkantsági ellátással kapcsolatos ügyekből 3-5 db-ot – amelyek a jogalkalmazás során problémát vetettek fel, illetőleg a bíróságon tipikusnak tekinthetők – terjesszék fel a Kúriára.

A Szombathelyi Munkaügyi Bíróság, a Tatabányai Munkaügyi Bíróság, a Veszprémi Munkaügyi Bíróság és a Székesfehérvári Munkaügyi Bíróság jogerősen befejezett ügyeit Jászberényiné dr. Farkas Katalin elnök asszony a Győri Munkaügyi Bíróság aktáival együtt vizsgálta.

A Pécsi Munkaügyi Bíróság, a Szekszárdi Munkaügyi Bíróság, a Zalaegerszegi Munkaügyi Bíróság és a Kaposvári Munkaügyi Bíróság jogerősen befejezett ügyeit dr. Varga Rita elnök asszony, a Kaposvári Munkaügyi Bíróság elnöke vizsgálta.

A Szegedi Munkaügyi Bíróság, a Gyulai Munkaügyi Bíróság és a Szolnoki Munkaügyi Bíróság befejezett ügyeit dr. Magyarfalvi Katalin kúriai bíró vizsgálta.

A Fővárosi Munkaügyi Bíróság, az Egri Munkaügyi Bíróság, a Nyíregyházi Munkaügyi Bíróság, a Debreceni Munkaügyi Bíróság és a Kecskeméti Munkaügyi Bíróság jogerősen befejezett ügyeit dr. Patassyné dr. Dualszky Katalin kúriai bíró vizsgálta.

A Budakörnyéki Munkaügyi Bíróság, a Miskolci Munkaügyi Bíróság és a Salgótarjáni Munkaügyi Bíróság jogerősen befejezett ügyeit Dr. Fekete Zsuzsanna ny. tanácselnök asszony vizsgálta.

A joggyakorlat-elemző csoportot közvetlenül megkereste az ítékezés során felmerült problémákkal kapcsolatosan Dr. Szőke Zoltán címzetes törvényszéki bíró, a Szombathelyi Munkaügyi Bíróság elnöke, dr. Tass Edina a Nyíregyházi Munkaügyi Bíróság mb. elnöke, Oltárczyné dr. Beke Ágnes a Veszprémi Munkaügyi Bíróság elnöke és dr. Kámán Éva a Zalaegerszegi Munkaügyi Bíróság elnöke.

A joggyakorlat-elemző csoport – a Kúria Mfv.III. tanácsának tagjai révén – a vizsgálatba bevonta azokat az ügyeket is, amelyekben a Legfelsőbb Bíróságnak felülvizsgálati eljárás keretében elvi kérdésekben kellett állást foglalnia.

A joggyakorlat-elemző csoport az alábbi jogszabályi rendelkezések alkalmazási-értelmezési gyakorlatát vizsgálta

- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.);
- a Tny. végrehajtásáról szóló 168/1997. (X.6.) Korm. rendelet;
- a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény (Rjtv.)
- az egészségkárosodott személyek szociális járadékairól szóló 387/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet (Ekr.);
- az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézetéről, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló 213/2007.(VIII.7.) Korm. rendelet (Kr1.);
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló 331/2010.(XII.27.) Korm. rendelet (Kr2.);
- a komplex rehabilitációról szóló 321/2007. (XII.5.) Korm. rendelet (Kr3.)
- a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 2. § (1) bekezdés, 3. § (2)–(3) bekezdés, 121. § (1) bekezdés, 141. § (2)–(6) bekezdés, 164. § (1) bekezdés, 177. §, 183. §, 215. §, 206. § (1) bekezdés, 330. § (2) bekezdés, 336/A. § (2) bekezdés, 339. § 341. §
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 44-45. §, 50. §, 57. §

II.

A szabályozás változásai

A rokkant és a megváltozott munkaképességű személyek társadalombiztosítási és szociális ellátásaira vonatkozó szabályozás 2008. január 1-től jelentősen átalakult. A korábbi szabályozás szerint az ellátásokra való jogosultságnak – egyebek mellett – feltételét képezte, hogy az igénylő, illetve az ellátásban részesülő személy meghatározott mértékű munkaképesség-csökkenéssel rendelkezzen, amelyet a társadalombiztosítási szerveknek orvos szakértői szerv (Országos Egészségbiztosítási Pénztár Országos Orvosszakértői Intézete) szakvéleményének beszerzésével, a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata iránti perekben eljáró bíróságoknak pedig igazságügyi orvosszakértő bevonásával kellett tisztázniuk.

A 2008. január 1-től hatályos jogszabályok a rokkantsági nyugdíjra, baleseti rokkantsági nyugdíjra, egyes hozzátartozói nyugellátásokra, rehabilitációs járadékra, egészségkárosodott személyek szociális járadékaira (rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék, bányász dolgozók egészségkárosodási járadék), baleseti járadékra, rokkantsági járadékra való jogosultságot egészségkárosodáshoz kötötték. A jogalkotó egyes ellátásoknál, új jogosultsági feltételeket meghatározva – bonyolult kritériumrendszer alapján, ún. komplex minősítés keretében – értékelni rendelte az igénylő szakmai munkaképességét, rehabilitálhatóságát (irány, szükségletet, szükséges időtartam) is. Az új minősítési és ellátási rendszer célul tűzte ki a megváltozott munkaképességű személyek elhelyezkedésének, a munkaerő-piacra való visszavezetésének elősegítését, szakmai munkaképességének helyreállítását. A szakértői szerveknek vizsgálniuk kellett az érintettek foglalkoztatási előzményeit (képzettség, szakmai gyakorlat), munkaerő-piaci helyzetét, szociális szükségleteit, családi körülményeit, környezeti adottságait, stb. Az ellátásokra való jogosultság feltételeit a társadalombiztosítási szerveknek 2010. december 31-ig az ORSZI, 2011. január 1-től az NRSZH bevonásával, 2009. szeptember 30-ig szakvélemény, ezt követően szakhatósági állásfoglalás beszerzésével kellett tisztázniuk. A komplex minősítést külön jogszabályban (Kr1., Kr2.) meghatározott szakértői eljárás keretében orvos-,

foglalkoztatási és szociális szakértőkből álló bizottság végezte, a szakhatósági állásfoglalások a bizottságok által elkészített szakvéleményeken alapultak. Az egészségkárosodás, szakmai munkaképesség véleményezése a WHO által kidolgozott új minősítési rendszer, a funkcióképesség, fogyatékoság és egészség nemzetközi osztályozása (FNO) alapján, a komplex minősítés a Kr3. alapján történt, a komplex rehabilitációval összefüggésben felmerülő foglalkoztatási és szociális rehabilitációs szükségleteket és a hozzájuk kapcsolódó rehabilitációs szolgáltatásokat a Kr3. melléklete, az orvosi rehabilitációs szükségleteket az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény tartalmazta. A társadalombiztosítási szervek döntésük meghozatala során a rehabilitációs szakértői szerv szakvéleményétől, szakhatósági állásfoglalásától nem térhettek el. Az ORSZI, illetve az NRSZH a 2009. október 1. után indult, vagy megismételt eljárásokban hozott határozatok felülvizsgálata iránti a perek jelenős részében – az alperes perbehívása alapján – beavatkozóként részt vett a perben [Pp. 332. § (6) bekezdés].

Az ismertett jogszabályi változások miatt az egészségkárosodáson alapuló ellátások tárgyában hozott társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata iránti perekben a munkaügyi bíróságoknak számos új kérdésben kellett állást foglalniuk. A bizonyítási eljárás bonyolultabbá, a peres eljárás hosszadalmasabbá vált. A rehabilitálhatóságról foglalkoztatási és szociális szakértők bevonása nélkül nem lehetett döntést hozni. A beavatkozóként eljáró szakhatóság a tárgyalásokon csak elvétele jelent meg, a perben beszerzett szakvéleményeket, kiegészítő szakvéleményeket, illetve a tárgyaláson meghallgatott szakértők nyilatkozatait szakkérdésekben vitató beadványok alapján a bíróságok számos esetben kényszerültek a tárgyalások elhalasztására.

III.

A társadalombiztosítási perekben felmerült jogalkalmazás problémái

Rokkantság, egészségkárosodás, rehabilitálhatóság

A bírósági jogalkalmazásban a legtöbb probléma azon ellátásokra való jogosultság elbírálása során merült fel, amelyekről a társadalombiztosítási szerveknek a rehabilitálhatóság vizsgálatával, komplex minősítés eredményeként kellett döntenüik.

Egyes bíróságok a perben a rehabilitálhatóságot azzal az érveléssel, hogy a Kr1., illetve a Kr2. rendelkezései a közigazgatási eljárás során lefolytatott szakértői bizonyításra irányadók, kizárólag orvosszakértői bizonyítás útján tisztázhatónak tartották. Volt olyan – anyagi és eljárásjogi szabályok [Tny. 36/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpont, 72. § (1) bekezdés, Kr1. 4. § (1) bekezdés] együttes értelmezéséből levezetett – álláspont, amely szerint az össz-szervezeti egészségkárosodás és a szakmai munkaképesség a perben szakértői bizonyítás útján vizsgálható, a rehabilitálhatóság azonban nem. Ennek indoka, hogy a „rehabilitáció nem javasolt” feltételt a Tny. többlet tényállási elemként tartalmazza, a feltételnek a rehabilitációs szakértői szerv szakhatósági állásfoglalása alapján kell teljesülnie. A Legfelsőbb Bíróság nem osztotta ezt az álláspontot. Az EBH 2011.2430. számú elvi határozatban leszögezte, hogy a rokkantság feltételeiről kiadott szakhatósági állásfoglalások szakmai tartalmi helyessége a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben szakértői bizonyítás útján vizsgálható. A Tny. és a Kr1., Kr2. rendelkezései a vitatott körben sem zárják el a bíróságot a szakhatósági állásfoglalások megalapozottságának vizsgálatától, amely értelmezést a Ket. 44. § (9) bekezdése (amelynek értelmében a szakhatósági állásfoglalás a határozat elleni jogorvoslat keretében támadható), valamint az Alkotmány 50. § (2) bekezdése és 57. § (1) bekezdése (a közigazgatási határozatok érdemi felülvizsgálatához való jog) is alátámaszt.

A rokkantság meghatározásával, a rehabilitáció vizsgálatával összefüggő problémák leggyakrabban a Tny. 36/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja, valamint az Rjtv. és az Ekr. alkalmazása kapcsán merültek fel. A Tny. fenti

rendelkezése értelmében rokkantsági nyugdíjra jogosult, akinek az egészségkárosodása „50-79 százalékos mértékű, ezzel összefüggésben a jelenlegi vagy az egészségkárosodását megelőző munkakörében, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas, azonban a rehabilitációs szakértői szerv szakvéleménye alapján rehabilitációja nem javasolt [az aa)-bb) pontok szerinti ismérvek valamelyikének megfelelő személy, a továbbiakban: rokkant]”. A folyósított ellátást meg kellett szüntetni, ha a nyugdíjas már nem minősült rokkantnak.

A társadalombiztosítási szervek az igénybejelentést az egészségkárosodásra előírt mérték hiányában elutasító határozataikban rendszerint rögzítették azokat a megállapításokat is, amelyeket a szakértői szervek a komplex minősítési eljárásban a rehabilitálhatóságra nézve tettek. Az elutasítás indoka minden esetben a Tny. 36/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpont első fordulatóban írt feltétel hiánya volt, a rehabilitálhatósággal kapcsolatos megállapítás az 50% alatti egészségkárosodásra vonatkozott, a határozatban rögzítettek alapján azonban az igénylő, ellátásban részesülő jogosulttá válhatott más ellátásokra. A jogosultságot az előírt egészségkárosodási mérték hiányában megszüntető határozatokban ilyen megállapítások általában nem szerepeltek. Egyes bíróságok az egészségkárosodás orvosszakértői bizonyítás útján történt tisztázása, az 50%-ot elérő, meghaladó mérték megállapítása után a határozatokat megváltoztatták és megállapították, hogy az igénylő jogosult az ellátásra. Más esetekben az igazságügyi orvosszakértőt nyilatkoztatták és véleménye alapján állást foglaltak a rehabilitálhatóság kérdésében is. Voltak bíróságok, amelyek – helyesen – az 50%-ot elérő, illetve azt meghaladó mértékű egészségkárosodás megállapítása után a társadalombiztosítási határozatokat hatályon kívül helyezték és az elsőfokú szervet az orvosi, foglalkoztatási és szociális szempontú rehabilitálhatóság körében új eljárásra kötelezték.

A Legfelsőbb Bíróságnak – a Tny. 36/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja, a Pp. 177. § (1) bekezdése, 206. § (1) bekezdése, 215. §-a, az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képesítési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. (II. 27.) IM rendelet 2. számú mellékletének alkalmazása során – viszonylag korán, már 2009-ben, és azt követően is számos ügyben volt alkalma állást foglalni a fenti kérdésekben, jogértelmezését a bíróságok nagy többsége elfogadta (Mfv.III.10.874/2009/5., 10.875/2009/4., 10.929/2009/3., 11.122/2009/4., 1.14262010/6., 10.486/2010/3., 10.843/2010/4. 10.432/2011/3., stb.).

Ezekben a határozatokban a Legfelsőbb Bíróság a munkaügyi bíróságok számára az alábbiak szerint adott iránymutatásokat.

A Tny. 36/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpont első fordulata csupán a rokkantság megállításának egyik feltételét szabályozza, e feltétel teljesülése önmagában nem ad alapot az ellátásra való jogosultság megállapítására.

A Pp. 177. § (1) bekezdése alapján a bíróság a perben releváns szakkérdés megválaszolásához megfelelő szakértelemmel rendelkező szakértőt köteles kirendelni.

A Legfelsőbb Bíróság – a Tny. 36/A. § (1) bekezdése a) pont ab) alpontja, a Pp. 177. §-a és a Kr. rendelkezéseinek értelmezése során – korábban már rámutatott arra, hogy a rokkantság törvényi feltételeinek fennállása kizárólag orvosszakértői bizonyítás útján nem tisztázható és dönthető el (Mfv.III.10.929/2009/3., Mfv.III.10.468/2010/4.). A rokkantság vizsgálata során az érintett személy szakmai munkaképességét, rehabilitálhatóságát mind a közigazgatási eljárásban, mind a közigazgatási (társadalombiztosítási) határozat felülvizsgálata iránti perben, azonos kritériumok, orvosi, szociális és foglalkoztatási szempontok alapján kell megítélni.

A perben az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékének tisztázásához elegendő (más szakértő bevonását nem is indokolja) orvosszakértő véleményének beszerzése, a rehabilitálhatóság kérdésében, a közigazgatási eljárásban beszerzett komplex szakvélemény/szakhatósági állásfoglalás megalapozottságáról azonban a közigazgatási eljárásban véleményt adókéval azonos szakértelemmel rendelkező szakértők bevonásával, azonos kérdések vizsgálatával lehet és kell döntenet (Mfv.III.10.929/2009/3., Mfv.III.10.434/2010/3., Mfv.III.10.468/2010/4.).

A rokkantsági nyugdíjra való jogosultságról az egészségkárosodás mértékére vonatkozó orvosszakértői vélemény alapján nem lehet döntést hozni. A Tny. 36/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpont második fordulatában írt feltételekre vonatkozóan azonban a perben további szakértői bizonyítás elrendelése szükségtelen volt. A társadalombiztosítási szervek a felperes 50%-ot elérő egészségkárosodásához mért rehabilitálhatóságát eljárásuk során nem vizsgálták, a bíróságnak így a rehabilitálhatóságra vonatkozóan

nem állt rendelkezésére olyan vélemény, amelynek megalapozottságát szakértői bizonyítás elrendelése útján kellett volna vizsgálnia. A Legfelsőbb Bíróság utalt a korábbi határozataiban tett megállapítására: amennyiben a perben lefolytatott bizonyítás eredményeképpen az egészségkárosodás mértéke az alperesi eljárásban megállapítotthoz képest – a jogosultságot befolyásolóan – eltérően került megállapításra, úgy a rehabilitálhatóság kérdésében nem mellőzhető a közigazgatási szerv új eljárásra kötelezése az egészségkárosodás jogerős ítéletben megállapított mértékét alapul véve (pl. Mfv.III.10.874/2009/5., Mfv.III.10.100/2010/4.).

A rehabilitáció kérdésében a munkaügyi bíróság nem rendelhet el bizonyítást és hozhat döntést, ha a társadalombiztosítási szerv kizárólag az egészségkárosodásra vonatkozó feltétel hiányában utasítja el az igénylő rokkantsági ellátásra irányuló igényét, vagy szünteti meg a rokkantságon alapuló ellátás folyósítását. Nincs helye a rehabilitációra vonatkozóan bizonyítás felvételének és döntésnek akkor sem, ha az alperes a perben megállapítotthoz képest eltérő, az 50 %-ot el nem érő egészségkárosodáshoz viszonyítottan vizsgálta és állapította meg az igénylő rehabilitálhatóságát. A Tny. 36/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontjában írt feltételek közül az egészségkárosodás és a rehabilitálhatóság fennállása vizsgálható önállóan, olyan feltétel vizsgálatára azonban a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben nem kerülhet sor, amely a határozat meghozatalát megelőző eljárásnak nem képezte tárgyát, s amely feltétel hiányára határozatát a társadalombiztosítási szerv sem alapította. Ellenkező esetben nem érvényesülne az igénylő jogorvoslathoz való joga sem, hiszen bíróság döntene elsőként olyan kérdésben, amelyet a társadalombiztosítási szerveknek kell kétfokú eljárás során vizsgálniuk és elbírálniuk.” (Mfv.III.10.874/2009/5., Mfv.III.10.875/2009/4., Mfv.III.11.122/2009/4., Mfv.III.10.100/2010/4. stb.)

A rehabilitálhatósággal kapcsolatos feltételek vizsgálata során visszatérő problémaként jelentkezett, hogy a szakértői bizottság véleménye nem, vagy nem kellően volt indokolt, csupán a vizsgálat végkövetkeztetéseit (pl. „a rehabilitáció nem szükséges” megállapítást) tartalmazta. A munkaügyi bíróságok helyesen döntöttek, amikor a határozatokat hatályon kívül helyezték, az alperest pedig a Kr3-ban foglaltaknak megfelelő tartalmú szakvélemény beszerzése érdekében új eljárásra kötelezték. A Legfelsőbb Bíróság ilyen ügyekben eljárva leszögezte, hogy a szakértői bizottság szakvéleménye csak akkor alkalmas a felülvizsgálatra, ha a bizottság a

Kr3-ban meghatározott szempontoknak megfelelő részletességgel, az azt alátámasztó tényekre is kiterjedően nyilvánít véleményt (az orvosszakértői vélemény lelet részéhez hasonlóan).

Előfordult, hogy a bíróságok az igénybejelentést elutasító határozatokat a rokkantságot elérő egészségkárosodási mérték megállapítására tekintettel hatályon kívül helyezték, de a rehabilitáció vizsgálatára vonatkozó utasítást nem adtak. Az ítéletek ilyen hiányosságait a Legfelsőbb Bíróság az eléje került ügyekben pótolta.

Helyesen foglaltak ugyanakkor állást a munkaügyi bíróságok arról, hogy az ellátást megszüntető határozatok hatályon kívül helyezése mellett a rehabilitáció tekintetében az új eljárásra kötelezés nem szükséges, ha az ORSZI/NRSZH bizottságok szakvéleménye szerint az életkor miatt nem volt javasolt a rehabilitáció és a perben beszerzett szakvélemény alapján bizonyítást nyert a rokkantság megállapításához szükséges egészségkárosodás. Az életkor, mint objektív körülmény ugyanis a rehabilitációs javaslat szempontjából nem változik.

Keresetindítás

A vizsgált perekben a 2009. október 1. után beavatkozóként eljáró szakhatóság kezdetben kizárólag arra hivatkozva kérte a keresetek elutasítását, hogy az – egyébként jogi képviselő nélkül eljáró – felperesek keresetlevelükben és a peres eljárás során később sem jelöltek meg jogszabálysértést, illetve mert a beavatkozó eljárása során minden jogszabályt és szakmai szabályt betartva alakította ki a szakhatósági állásfoglalás alapját képező szakvéleményét.

A bíróságok – helyesen – egyetlen esetben sem utasították el ezen okok miatt a társadalombiztosítási határozatoknak az egészségkárosodás mértékével, vagy a rehabilitálhatósággal kapcsolatos megállapításait érdemben vitató kereseteket. A beavatkozó által benyújtott felülvizsgálati kérelmek azonban megelőzhetőek lettek volna, amennyiben a bíróságok ítéleteik indoklásában utaltak volna arra is, hogy a keresetek érdemi elbírálásának azért nem képezte akadályát, hogy a felperesek konkrétan nem jelölték meg azt a jogszabályi rendelkezést, amely álláspontjuk szerint

sérült a határozat meghozatala során, mert a Pp. 3. § (2) bekezdésében foglalt, a beadványok tartalom szerinti elbírálásának követelményét megfogalmazó szabály alapján a jogszabálysértés (ezekben az ügyekben leggyakrabban az ellátás feltételét képező tény helytelen megállapítása okán a jogosultsági feltételt megfogalmazó anyagi jogi szabály és a Ket. 50. § (1) bekezdése) beazonosítható volt. A vizsgált perekben a beavatkozó másik, formális érvelését a bíróságok, bár erre nem mindig tértek ki ítéleteikben, szintén helyesen értékelték akként, hogy a társadalombiztosítási határozatokban megállapított tényállás helytálló voltát cáfolni, a perben beszerzett szakvélemény aggályosságát alátámasztani nem alkalmas. A beavatkozó ezzel a magatartásával magát az érdemi védekezés lehetőségétől fosztotta meg.

A fenti tapasztalatok alapján szükséges rögzíteni, hogy a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálata iránti perekben a Pp. általános rendelkezéseit a Negyedik rész „Különleges eljárások” alatti XX. fejezetében (A közigazgatási perek) foglalt rendelkezésekben foglalt eltérésekkel, és a Pp. 341. §-ában írt további eltérésekkel kell alkalmazni. A munkaügyi bíróságoknak ezekben az ügyekben is szem előtt kell tartaniuk, hogy a társadalombiztosítási per alapkérdése az anyagi és/vagy eljárási jogszabálysértés, illetve az alkalmazott jogszabályok téves értelmezése, amely perekben a felperes meghatározott irányú felülvizsgálatot kér (kell, hogy kérjen) a bíróságtól; a kereseti kérelemhez kötöttség elve ezekben a perekben is érvényesül [l. a 2010. november 24-ig alkalmazandó KK. 31. és 34. számú állásfoglalás, jelenleg az 1/2011. (V.9.) és 2/2011. (V.9.) KK vélemények, BH2003.440.]. Eljárásjogi szabály megszegése a társadalombiztosítási határozat hatályon helyezésére is csak akkor ad alapot, ha az a döntés érdemére is kihatott (BH 2010.74.). A Legfelsőbb Bíróság a BH 2010.103. számon közzétett eseti döntésében rámutatott: a társadalombiztosítási határozat bírósági felülvizsgálatánál a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértésről kell dönten. A vizsgált ügyekben jogszabály megjelölésének hiánya nem tette szükségessé a Pp. 95. § (2) bekezdése, vagy 130. § (1) bekezdés j) pontja alkalmazását (azokat a munkaügyi bíróságok nem is alkalmazták). A keresetlevél ebbéli hiányossága miatt azonban nem kerülhetett volna sor érdemi döntés meghozatalára az EBH 2011.2351. számon közzétett elvi határozat alapjául szolgáló perben, amelyben a felperes a rokkantsági nyugdíja összegét a nyugdíjrendszer igazságtalansága, a nyugellátások jogi szabályozásával szembeni kifogások okán vonta kétségbe.

A bíróságoknak tehát – a Pp. 341. §-a alapján alkalmazandó 330. § (2) bekezdésének megfelelően – vizsgálniuk kell, hogy a keresetlevélben előadott kifogások alkalmasak-e jogszabálysértés beazonosítására. Erre a Pp. 3. § (2) bekezdése alapján kerül sor. Ugyanakkor a bíróságnak ilyen esetben a Pp. 2. § (1) bekezdésével összhangban, annak biztosítása érdekében, hogy a perben az ellenérdekű fél jogai se szenvedjenek csorbát, kifejezetten tudomására kell hoznia a feleknek, hogy eljárása során milyen jogszabálysértések körében vizsgálódik. Igen fontos a bizonyítási eljárás megkezdése előtt annak tisztázása, hogy a felperesek konkrétan milyen okok miatt vitatják a határozatot (így pl. az egészségkárosodásnál valamely, a határozat meghozatalakor is fennálló egy vagy több betegség figyelmen kívül hagyása, értékelésének elmaradása, annak, illetve azoknak egyenkénti, vagy az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékének meghatározása során való téves értékelése, vagy rehabilitációnál pl. a képzettségnek megfelelő munkakör téves meghatározása). Az erre vonatkozó tényeket és bizonyítékokat – a Pp. 121. § (1) bekezdés c) pontja alapján – a felperesnek már a keresetlevelében is elő kell adnia, ahhoz pedig, hogy az ellenérdekű felek a keresetet érdemben vitássá tehessek, a bíróság a tájékoztatási kötelezettségének eleget tudjon tenni, a szakértő célzottan vizsgálódjék, elengedhetetlen mindazoknak a tényeknek, körülményeknek a tisztázása és az arra vonatkozó bizonyítékoknak (pl. orvosi dokumentáció) beszerzése, amelyek a perben vitás tény bizonyítására rendelkezésre állnak.

Tájékoztatási kötelezettség teljesítése, bizonyítási teher

A tárgyalt ügyekben hozott ítéletek felülvizsgálati támadása – a szakértői bizonyításra vonatkozó szabályok mellett – igen gyakran alapul a Pp. 3. § (3) bekezdése megsértésén. A munkaügyi bíróságok gyakorlata a jóhiszemű és célszerű pervitel követelményét biztosító rendelkezés alkalmazásában teljesen eltérő. A peres iratokból sokszor nem volt megállapítható, hogy a Polgári perrendtartás tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó szabályainak alkalmazásával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 1/2009. (VI. 24.) PK véleményben foglaltak megfelelő tájékoztatás megtörtént-e. A PK vélemény 8. pontjában foglaltak ellenére (miszerint a tájékoztatást a jegyzőkönyvben, vagy külön végzésben úgy kell rögzíteni, hogy annak tartalma utóbb egyértelműen megállapítható legyen), a tárgyalási

jegyzőkönyvekben számos esetben csak az szerepelt, hogy a bíróság a feleket „kioktatja” a Pp. 3. § (3) bekezdésében foglaltakra. A bírói gyakorlat szerint önmagában ez az eljárási szabálysértés nem eredményezi az ítélet hatályon kívül helyezését. A Legfelsőbb Bíróság az eléje került ügyekben – a felek pervitele, perbeli aktivitása, beadványai, bizonyítási indítványai tartalma alapján – vizsgálta, hogy a megfelelő tájékoztatás elmaradása gátolta-e a bizonyításra kötelezett felet abban, hogy e kötelezettségének eleget tegyen. Tájékoztatás hiányában, vagy elégtelen tájékoztatás esetén a bizonyítottság hiánya a fél terhére nem róható, az erre alapított ítéleteket – súlyos eljárási szabályszegés miatt – a Legfelsőbb Bíróság, következetes gyakorlata szerint (BH2005.74., BH2006.298.) hatályon kívül helyezi és a munkaügyi bíróságot új eljárásra utasítja.

A rokkantságon, egészségkárosodáson alapuló ellátások tárgyában hozott határozatok felülvizsgálata iránti perekre jellemző, hogy a bírósághoz többféle, sokszor súlyos betegségekkel küszködő emberek fordulnak, akik korlátozott anyagi lehetőségeik miatt nem tudnak jogi képviselőt igénybe venni. Ezért a munkaügyi bíróságoknak fokozottan ügyelniük kell arra, hogy a perek feleslegesen ne húzódjának el, ennek pedig egyik a biztosítéka a Pp. rendelkezéseinek megfelelő tájékoztatás megadása. A tájékoztatást az adott ügy sajátosságainak figyelembe vételével kell megadni, a tájékoztatás tartalma a bizonyítási eljárás különböző szakaszaiban változhat. Általánosságban rögzíthető, hogy a tárgyalat ügyekben a tájékoztatásnak ki kell terjednie:

- a vitás kérdés (egészségkárosodási mérték, szakmai munkaképesség, rehabilitálhatóság) szakkérdés, amelyben csak szakértő bevonásával lehet megalapozott döntést hozni;
- melyik felet terheli a bizonyítási kötelezettség;
- a bíróság hivatalból nem rendelhet el bizonyítást, amennyiben a bizonyításra köteles fél nem indítványozza szakértő kirendelését, úgy az az ő terhére esik és pervesztést eredményez;
- a vitás kérdésben mely szakterületen (orvosi, foglalkoztatási, stb.) szakértelemmel rendelkező szakértő adhat szakvéleményt;

- mely kérdések azok, amelyeket – a szakvélemény beszerzésével – a perben tisztázni szükséges;
- a bíróság által szakértőként kirendelhető személyek köre (Pp. 177. § (2) bekezdés], felek e keretek között megállapodhatnak a szakértő személyében, amelynek hiányában a bíróság dönt;
- a felek a szakértőhöz kérdések feltevését indítványozhatják, a szakértőhöz feltett kérdéseket a bíróság határozza meg;
- a szakvéleményre vonatkozóan a felek észrevételeket tehetnek, amennyiben az abban foglaltakat vitatják, meg kell jelölni annak indokait;
- a bíróság a tényállás tisztázása érdekében meghatározott tényre vonatkozóan szükségesnek tartja további bizonyítás elrendelését; konkrétumokat (nem látja megfelelően bizonyítottnak a releváns tény, körülmény fennállását, stb.) a bíróság nem közölhet;
- a feleknek lehetőségük van további szakértői bizonyítást indítványozni, ennek a per állásának megfelelő módozatai [Pp. 182. § (3)-(4) bekezdés, 183. §].

Jellemző, hogy a pervezetés során a Pp. 141. § (2)-(6) bekezdéseit következetesen alkalmazó és szigorúan betartó munkaügyi bíróságok előtt indult perek megnyugtatóbban és rövidebb idő alatt fejeződtek be, mint az e rendelkezések alkalmazására kisebb hangsúlyt helyezőké. A felek jóhiszemű és célszerű pervitelének előmozdítása, a perek ésszerű időn belüli befejezése érdekében az eljárás résztvevőit – a per állásához igazodóan – folyamatosan indokolt nyilatkoztatni arról, kétségbe vonják-e, ha igen, milyen okból, az ellenfél tényállításait. A résztvevőket írásbeli nyilatkozataik megtételére, észrevételeik, bizonyítási indítványaik előterjesztésére minden esetben határidő tűzésével kell felhívni. A Pp. 141. § (6) bekezdése – a Pp. 8. §-ában foglaltak mellett – hatékony eszközt nyújt a bíróságok számára a per befejezését késleltető cselekmények, a per elhúzására irányuló, vagy arra vezető pervitel megakadályozásához. Amennyiben a felek előzetes tájékoztatást kapnak arról, hogy az előírt

cselekményre adott határidő indokolatlan elmulasztása esetén a bíróság a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján hozza meg döntését, úgy a döntés a fél mulasztásával érintett körben alappal nem támadható. A Legfelsőbb Bíróság a tárgyalat ügycsoportokban számos felülvizsgálati kérelmet talált alaptalannak amiatt, mert az alperes és a beavatkozó a bíróság által beszerzett szakvéleményeket érdemben csupán a felülvizsgálati eljárásban tette vitássá (pl. Mfv.III.10.607/2011/3.). A tényállás megállapítási kötelezettség elmulasztása, a további szakértői bizonyítás elrendelésének elmaradása miatt azonban lényegesen kevesebb felülvizsgálati kérelem érkezett azokban az ügyekben, amelyekben a bíróság a szakvéleményre vonatkozó észrevételek és bizonyítási indítványok határidőben történt előterjesztésének elmulasztása esetére kifejezetten kilátásba helyezte, hogy a keresetről a rendelkezésre álló adatok alapján fog dönteni.

A vizsgált ügyekben a Pp. 164. § (1) bekezdésének és 336/A. § (2) bekezdésének alkalmazásával kapcsolatban nem voltak kimutathatók problémák, a Pp. 3. § (3) bekezdésének megfelelő tájékoztatás adás biztosítása érdekében azonban indokolt felhívni a figyelmet a következőkre is. A tárgyalat ellátások iránti igénybejelentést elutasító határozatok jogszabálysértő voltát a Pp. 164. § (1) bekezdése alapján főszabályként a felperesnek kell bizonyítania. A bizonyítási teher megfordul, ha a Pp. 336/A. § (2) bekezdésében írt feltételek fennállása megállapítható. A jogosultságot az ellátásban részesülő személy ún. soros, vagy a társadalombiztosítási szerv által elrendelt rendkívüli felülvizsgálata eredményeként megszüntető határozatok meghozatalára hivatalból indított eljárások eredményeként kerül sor, ezért a Pp. 336/A. § (2) bekezdése alapján – a felperes által vitatott körben – az alperes köteles annak bizonyítására, hogy határozata, illetve a szakhatóság állásfoglalása alapjául szolgáló tényállás valós. Azonos a helyzet a Pp. 336/A. § (2) bekezdésében szabályozott másik esetben. Fontos, hogy a Pp. 336/A. § (2) bekezdése bírói gyakorlata (a vizsgált perekben még alkalmazandó 1/2007. KK vélemény, amelyet a Kúria a 3/2010. (XI.8.) KK véleményben nem tartott fenn, EBH 2010.2173. számú elvi határozat, stb.) értelmében a bizonyítási teher átfordulását nem eredményezi pusztán annak állítása, hogy a közigazgatási szerv a tényállás-megállapítási kötelezettségének nem tett eleget. A felperesnek ezt az állítását megfelelően alá kell támasztania (rendszerint a társadalombiztosítási szervek által lefolytatott bizonyítási eljárás szabályainak a tényállás feltárását befolyásoló megszegésével). A Legfelsőbb Bíróság társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben a Pp. 336/A. § (2) bekezdés első fordulata értelmezése kapcsán – az

1/2007. KK. vélemény alapján – rögzítette: ez a rendelkezés a hivatalból indított eljárások esetére biztosítja a fél számára, hogy vitassa a tényállás megállapítási kötelezettség teljesítését. A Pp. 336/A. § (2) bekezdésére történő hivatkozás esetén tehát, ha a közigazgatási eljárás hivatalból indult, a félnek bizonyítania kell, hogy nem került sor a bizonyítási eljárás befejezésével annak lezárására, a bizonyítékok ismertetésére, nem volt lehetősége a bizonyítási eljárás során a bizonyítási cselekményeket megismerni, és további indítványokat tenni (BH2011. 74.).

Előzetes bizonyítás

Néhány bíróság előzetes bizonyítás keretében vizsgálta az ellátásokra való jogosultság feltételeit. Mivel ezt az alperes egyetlen esetben sem kifogásolta, a jogintézmény alkalmazási gyakorlatáról a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárásokban nem kellett állást foglalnia. Itt is fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy a bíróságok kötelesek gondoskodni arról, hogy a szakértő számára a megalapozott, aggálytalan szakvélemény elkészítéséhez szükséges adatok, okirati bizonyítékok teljes körűen rendelkezésre álljanak. Az ítélezés időszerűségének biztosítása fontos azért is, mert az egészségkárosodás mértékének meghatározása személyes vizsgálaton is alapul, az időmúlás a korábbi egészségi állapot értékelését mindenképpen megnehezíti.

Szakértő kirendelése, szakvélemények beérkezése utáni eljárási cselekmények

A bizonyítási eljárás elhúzódását gyakran eredményezte az, hogy a bíróság által kirendelt szakértő szakvéleményéből nem tűnt ki, mik az okai az ORSZI/NRSZH bizottságaitól eltérő véleményadásnak. Példaként említhető, hogy az ORSZI/NRSZH véleményei – ritka kivételektől eltekintve – nem csupán az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét, hanem – egyes betegségenkénti részletezésben – a részkárosodásokat is tartalmazták. A szervrendszerenkénti értékelésre vonatkozó adatok hiánya

miatt a felek számos esetben indítványozták a perben eljáró szakértő véleményének kiegészítését, ami nem volt mellőzhető, ha a szakértő a felperes jogosultságára kihatóan az ORSZI/NRSZH bizottságaitól eltérő eredményre jutott. Az alperes és a beavatkozó a perben eljáró szakértő véleményét gyakrabban fogadta el, amennyiben a szakértő véleményét az általa alkalmazott szakmai szabályok pontos megjelölésével (Irányelvek, oldalszám, pontok, stb.) is alátámasztotta.

Az ellátások megszüntetése esetén a felperesek legtöbbször azzal érveltek és érvelnek ma is, hogy állapotukban semmilyen javulás nem történt, betegségeik ugyanúgy fennállnak, sőt súlyosbodtak is, ezért – jogosan – arra várnak választ, melyek azok a konkrét okok, amelyek miatt már nem részesülhetnek az addig folyósított ellátásban. Ettől az információtól az érintetteket azért sem lehet elzárni, mert – tekintve, hogy a megszüntetésre a személyükben, körülményeikben rejlő ok (pl. állapotjavulás) mellett alapot adhat a jogi vagy szakmai szabályozás változása, a jogosultsági feltételek módosítása, szigorítása is – csak a megszüntetés alapjául szolgáló ok ismeretében képesek kiválasztani az őket ért (jog)sérelem orvoslására alkalmas jogi eszközt (perindítás, alkotmányjogi panasz) és az arra hatáskörrel rendelkező fórumot (rendes bíróság, Alkotmánybíróság).

Gyakoriak a perben eljáró szakértők kompetenciáját kétségbe vonó felülvizsgálati támadások. A Legfelsőbb Bíróság a Pp. 182. § (3) bekezdése megsértését állító kérelem elbírálása során kimondta: a Pp-nek a szakvélemény aggályossága kiküszöbölésére szolgáló eljárási cselekményeket szabályozó rendelkezéséből, de a Pp. a szakértői bizonyításra vonatkozó más szabályaiból sem vezethető le olyan kötelezettség, hogy a bíróság egészségkárosodás mértékét a megbetegedés(ek) gyógyítására szakosodott orvosszakértő kirendelése útján tisztázza (Mfv.III.10.109/2011/6.) Az adott orvosi szakterületen kellő jártassággal rendelkező szakértő bevonásával készített szakvélemény megalapozottsága ugyanakkor kevésbé támadható és a szakvélemény ilyen értelmű kiegészítésére irányuló indítvány előterjesztése elkerülhető. A bíró szakértelem hiányában nem minden esetben tudja megállapítani, hogy az értékelendő betegségek milyen orvosi szakterületekhez tartoznak. Azt, hogy a felperes egyes betegségei értékeléséhez szükséges-e más szakértő, szakkonzulens bevonása, és az milyen területen rendelkezzen jártassággal, a kirendelt igazságügyi orvosszakértőre kell bízni, az erre vonatkozó felhívásban a konkrét szakterület megnevezése nem szükséges.

A beavatkozó több ügyben azért kérte mellőzni a foglalkoztatási szakértő által adott szakvélemény figyelembe vételét, mert a szakértői tevékenység egyes kérdéseit szabályozó rendeletet [a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium ügykörét érintő szakterületeken a szakértői tevékenység szabályozásáról szóló 10/2003. (VII. 31.) FMM rendelet] a jogalkotó utóbb hatályon kívül helyezte. A bíróságok ezt az érvelést nem fogadták el. A Legfelsőbb Bíróság – a Pp. 177. § (1) bekezdése és az FMM rendelet sérelmét állító felülvizsgálati kérelmek elbírálása során – több döntésében is rögzítette: a beavatkozó nem tette vitássá, hogy a bíróság a perben a szakértői névjegyzékben szereplő szakértőt rendelt ki, a szakértő szakvélemény adásra való jogosultsága a bejegyzés alapjául szolgáló jogszabály hatályon kívül helyezése okán nem vonható kétségbe (Mfv.III.10.487/2011/3.; Mfv.III.10.664/2011/4. Mfv.III.10.607/2011/3.).

Kiemelendő azoknak a munkaügyi bíróságoknak a szakértői bizonyításra vonatkozó gyakorlata, amelyek:

- az első tárgyaláson (a fél kérelme esetén rövid határidő tűzésével írásban) módot adtak arra, hogy a felek a szakértőhöz intézendő kérdéseiket előadják;
- a szakértőt a kirendelő végzésekben – a lehetséges kizárási okokat felsorolva – felhívták arra, hogy kizárási ok fennállását haladéktalanul jelentse be;
- tájékoztatták a szakértőt a szakvélemény előterjesztésével való indokolatlan késlekedés esetén alkalmazandó jogkövetkezményekről [Pp. 185. § (1)-(2) bekezdés];
- a kirendelő végzésben – röviden ismertetve a tényállást, megjelölve, hogy a felperes az ORSZI/NRSZH által adott véleményeket mely részükben, milyen okok alapján vitatja – dátumszerűen is megjelölték, mely időpontban fennálló tényekből, körülményekből kiindulva kell a szakértőnek a szakkérdésben (egészségkárosodásról, rehabilitálhatóságról) állást foglalnia;
- nyilatkoztatták a szakértőt arról, szükséges-e a jövőben, ha igen, mikor a felperes felülvizsgálata;

- feljogosították a szakértőt arra, hogy amennyiben szükségesnek tartja, véleménye elkészítésébe vonjon be másik szakértőt, szakkonzulentst;
- felhívták a szakértőt arra, hogy az ORSZI/NRSZH-val azonos szempontok alapján készítse el szakvéleményét ;
- felhívták a szakértőt arra, hogy amennyiben véleménye eltér az ORSZI/NRSZH véleményekben foglaltaktól, jelölje meg annak indokait;
- ellátás megszüntetése esetén felhívták a szakértőt arra, jelölje meg azokat a betegségeket/körülményeket, amelyekben bekövetkezett állapotjavulás/változás miatt a vizsgált feltételek fennállása már nem állapítható meg;
- a szakvéleményt – beérkezése után – határidő tűzésével azzal a felhívással küldték meg a feleknek, hogy az arra vonatkozó észrevételeiket és bizonyítási indítványukat a megadott határidőben terjesszék elő, ellenkező esetben a bíróság úgy tekinti, hogy a szakvéleményben foglaltakat nem vitatják, döntését a bíróság a következő tárgyaláson a rendelkezésre álló adatok, bizonyítok alapján hozza meg.

További szakértői bizonyítás elrendelésének szükségessége, módja, a bizonyítékok értékelése

A Pp. 182. § (3) bekezdése, 183. §-a és 206. § (1) bekezdése alkalmazási gyakorlatának vizsgálatakor a következő kérdések merültek fel.

Egyes bíróságok arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az ORSZI/NRSZH által adott szakvélemények, szakhatósági állásfoglalások az alperes előadásának, vagy az alperes által szolgáltatott okirati bizonyítékoknak minősülnek, ezért az azokban foglalt megállapítások, a perben kirendelt szakértők erősebb bizonyító erővel bíró szakvéleménye alapján megdönthetők, emiatt a társadalombiztosítási szervek eljárásában és a perben beszerzett véleményekben kimutatható eltérések tisztázása szükségtelen.

A társadalombiztosítási perben szakvéleménynek a bíróság által a Pp. 177-183. §-ai alapján kirendelt szakértő véleménye minősül. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a bíróságnak a társadalombiztosítási szervek által, döntésük megalapozásához kötelezően beszerzendő szakvélemények/szakhatósági állásfoglalások és a perben kirendelt szakértő véleményében kimutatható eltérések okait szükség esetén nem kell tisztáznia. Nem az a kérdés, hogy a szakvélemények/szakhatósági állásfoglalások a Pp. szabad bizonyítási rendszerében milyen típusú bizonyítéknak (a Pp. 166. § (1) bekezdésének terminológiájában bizonyítási eszközöknek) minősülnek, hanem hogy azok – a rendelkezésre álló egyéb bizonyítékokkal egybevetve – alkalmasak-e a perben vitás tény, körülmény, pl. az egészségkárosodás valós mértékének megállapítására. Amennyiben a perben kirendelt szakértő szakvéleménye kellően indokolt, az abban foglaltak a per egyéb adataival összhangban állnak, a felek és a beavatkozó nem tudnak felhozni olyan indokot, amellyel a szakvélemény aggályossága alátámasztható, szükségtelen további bizonyítás elrendelése. Erről a bíróságnak mindig a konkrét ügy sajátosságai, a rendelkezésre álló bizonyítékok tartalmának összevetése alapján kell döntenie. Hangsúlyozandó, hogy a szakvélemény a tárgyalta perekben sem kizárólagos bizonyíték, annak megalapozottságát a vitatott körben a bíróságnak vizsgálnia kell. A per egyéb adataival (pl. a felperesek által csatolt, a különböző betegségek keletkezését, fennállását, súlyosbodását, stb. igazoló orvosi dokumentumokban szereplő adatokkal) való összevetés alapján lehet csak döntést hozni további bizonyítás elrendelése szükségességének kérdésében. A fent írtak érvényesek a fél által csatolt azon magánszakvéleményre is, amely alkalmas arra, hogy a bíróságban a perben beszerzett szakvélemény helytálló voltát illetően aggályokat ébresszen.

A Pp. 182. § (3) bekezdése szerinti bizonyítás elrendelése kapcsán kérdésként merült fel, hogy a bíróság a perben – erre irányuló indítvány esetén – tanúként vagy szakértőként hallgassa meg az ORSZI/NRSZH bizottságok szakvéleményt adó tagjait, munkatársait. Mivel a peres eljárásban – a korábban kifejtettek szerint – szakértőnek a bíróság által kirendelt szakértő minősül, ezeket a szakkérdésben nyilatkozó személyeket (szakértő) tanúként idézi és hallgathatja meg a bíróság.

A munkaügyi bíróságok általában helyes gyakorlatot folytattak a Pp. 182. § (3) bekezdésére és 183. §-a alkalmazásakor. Néhány esetben fordult csak elő, hogy a bíróság – helytelenül – további szakértői bizonyítás elrendelésének szükségességéről a szakértő nyilatkozata alapján döntött, illetve, hogy – valamelyik fél indítványa alapján – az Egészségügyi Tudományos Tanács Egészségügyi Szakterületen Működő Igazságügyi Szakértői Testülettől az ORSZI/NRSZH és a perben eljáró szakértő véleményének ütköztetése, illetve „felülvéleményezés” érdekében szakvéleményt szerzett be. A Legfelsőbb Bíróság elé került ügyekben a leggyakoribb támadás az volt, hogy a bíróság szakkérdésben mérlegelés útján döntött. Ennek megállapítására és a bíróság új eljárásra utasítására jellemzően akkor került sor, ha a bíróságok – erre irányuló bizonyítási indítványok ellenére – nem tárták fel a szakvélemények/szakhatósági állásfoglalások és a perben eljáró szakértő által adott vélemények szakkérdésekben jelentkező lényeges eltéréseinek az okait.

A Legfelsőbb Bíróság a bizonyítási eljárás fenti kérdéseiről számos határozatában (Mfv.III.10.691/2009/6., Mfv.III.10.986/2009/3., Mfv.III.11.156/2010/5., Mfv.III.10.382/2011/3., Mfv.III.10.126/2011/3., stb.) állást foglalt.

Téves az az álláspont, miszerint a közigazgatási eljárásban beszerzett szakhatósági állásfoglalások és a perben beszerzett igazságügyi szakértői vélemény eltérő megállapításainak tisztázására nem rendelhető el a Pp. 182. § (3) bekezdése szerinti bizonyítás. A társadalombiztosítási szervek eljárásában beszerzett szakhatósági állásfoglalások az ORSZI orvos-, foglalkoztatási és szociális szakértőkből álló bizottságai által adott véleményeken alapulnak, e szakértők – azonosan a polgári peres eljárásban kirendelt igazságügyi szakértőkkel – különös szakértelmet igénylő kérdésekben (szakkérdésekben) nyilvánítanak véleményt. A Pp. 182. § (3) bekezdése szerinti bizonyítás ezért nem zárható ki azon az alapon, hogy a szakhatósági állásfoglalás a Pp. rendelkezései alkalmazásában nem minősül szakvéleménynek. (Mfv.III.10.126/2011/3., Mfv.III.10.261/2011/3., Mfv.III.10.089/2011/4.)

A Pp. 182. § (3) bekezdése a perben kirendelt szakértő szakvéleményének aggályossága (homályos, hiányos, önmagával vagy más szakértő véleményével, vagy a bizonyított tényekkel ellentétben álló volta) feloldására alkalmas eljárási cselekményeket határozza meg. E rendelkezés

alapján a bíróságnak a szakvélemény hiányosságait, ellentmondásait mindenképp előtte a szakvéleményt adó szakértő nyilatkozatával kell pótolnia, illetve feloldania. A fél indítványa alapján más szakértő kirendelésének akkor van helye, ha az előbbi eljárási cselekmény nem vezet, vagy előre láthatóan nem vezetne eredményre.

A Pp. 182. § (3) bekezdése értelmében a szakvélemény aggályosságát a bíróságnak – a szakértő felvilágosítás adása sikertelensége esetén – elsődlegesen más szakértő kirendelésével kell feloldania. A bíróság szakértői testületet akkor rendelhet ki, ha a perben felmerülő szakkérdés a 182. § (3) bekezdés alapján, két egymástól független szakvélemény előterjesztése után, a szakértők nyilatkozatával sem tisztázható [Pp. 183. § (2) bekezdés]. A szakértői testület azonban nem kötelezhető a korábbi szakvélemények felülvéleményezésére, szakvéleménye a szakértő szakvéleményével esik egy tekintet alá.

A Pp. 182. § (3) bekezdésének második mondata a bíróságot nem köti, a szakvélemény aggályainak felszámolására alkalmas eszközt a konkrét ügy sajátosságait, a felmerülő hiányok, ellentmondások jellegét figyelembe véve szabadon választja meg. Ez a választás nem jelenti azt, hogy a bíróság a valamely szakkérdésben a jogszabályok figyelmen kívül hagyásával, mérlegelés útján döntene.

A Pp. szakértői bizonyítást szabályozó rendelkezései abban az esetben teszik lehetővé, egyben a bíróság kötelezettségévé további szakértői bizonyítás elrendelését, ha a szakvélemény aggályos [Pp. 182. § (3) bekezdés]. A felperes különböző megbetegedéseit kezelő orvosok véleménye a polgári peres eljárásban nem minősül szakvéleménynek. A közigazgatási eljárásban és a perben a szakértői szervek, illetve az igazságügyi szakértők a felperes egészségkárosodását véleményezték; önmagában az a körülmény, hogy a felperes által csatolt kezelőorvosi vélemény szerint a felperes „nem munkaképes”, nem tette indokolttá a szakvélemény további kiegészítését.

Az ORSZI bizottságai által adott, a szakhatósági állásfoglalások alapjául szolgáló vélemények és az igazságügyi orvosszakértő véleménye orvosszakmai kérdésekben, a felperes azonos megbetegedéseinek egészségkárosító hatásának eltérő mértéke tekintetében különbözött. Az orvos szakmai kérdésben jelentkező ellentmondások a munkaügyi bíróság által hivatkozott egyéb bizonyítékok (orvosi dokumentáció, a felperes

személyes meghallgatása során tett nyilatkozata) egybevetésével nem volt feloldható, e körben a bíróságnak a Pp. 182. § (3) bekezdése szerinti bizonyítást el kellett volna rendelnie.

A Legfelsőbb Bíróság a Pp. 182. § (3) bekezdése alkalmazása kapcsán korábbi határozataiban kifejtette, hogy a rokkantságon alapuló ellátások tárgyában hozott társadalombiztosítási határozatok alapjául szolgáló, az ORSZI bizottságai által adott szakvélemények/szakhatósági állásfoglalások és a társadalombiztosítási határozat felülvizsgálata iránti perben beszerzett igazságügyi orvosszakértői vélemények orvosszakmai kérdésekben kimutatható ellentmondásait a bíróságnak további szakértői bizonyítás elrendelésével kell feloldania. Az egészségkárosodás valós és helyes mértékének meghatározása szakkérdések megválaszolását igényli; amennyiben az orvosi bizottságok és a perben kirendelt igazságügyi orvosszakértő a betegségek értékelése során lényegesen eltérő, a per eldöntésére kihatással bíró következtetésekre jutnak, úgy az eltérések okainak tisztázása nem mellőzhető (Mfv.III.10.285/2009., Mfv.III.10.181/2011., Mfv.III.10.577/2011., Mfv.III.10.696/2010., Mfv.III.11.188/2010., Mfv.III.10.434/2011/3.). Az orvosszakmai kérdésben kimutatható ellentmondások bírói mérlegelés útján nem oldhatók fel (EBH 2005.1359.).

Döntéshozatal

A tárgyalta ügycsoportokban hivatalból nincs helye bizonyítás elrendelésének. Amennyiben a bizonyításra köteles fél nem él indítvánnyal, a bíróságnak a rendelkezésére álló bizonyítékok alapján kell meghoznia határozatát. Problémát okozhat, ha a bizonyítékok ellentmondásosak, az addigi bizonyítás adatai nem elegendőek a döntéshozatalhoz szükséges tényállás megállapításához. Megoldást a Pp. 3. § (3) bekezdésében foglalt kötelezettség maradéktalan betartása jelenthet. Ha a bizonyításra köteles fél annak ellenére nem indítványoz további bizonyítást, hogy a bíróság – általánosságban, az addigi bizonyítékok értékelése nélkül – tájékoztatást ad további bizonyítás szükségességéről és elrendelésének lehetőségéről (utalva pl. a szakvélemény hiányosságára és a kiegészítés indítványozásának lehetőségére), az ítélet a tényállás feltáratlansága, a szükséges bizonyítás elmaradása miatt nem támadható. Az előbbi példánál

maradva: hiányos, aggályos szakvélemény nem alkalmas megdönteni a társadalombiztosítási szervek eljárásában beszerzett szakvélemények/szakhatósági állásfoglalások megállapításait, a további bizonyítás indítványozásának elmaradása a bizonyításra köteles fél pervesztését eredményezi.

Szabályozási anomália

A Legfelsőbb Bíróság két ügyben észlelte, a Pp. 275. § (2) bekezdésében meghatározott keretek között eljárva azonban nem vizsgálhatta, hogy a Tny. 36/A. § (1) bekezdés a) pont ab) alpontja és a Kr3. 2. § (2) bekezdése nem állnak összhangban. Az előbbi szabály alapján a rehabilitálhatóságról, annak javasoltságáról az érintett személy egészségkárosodását megelőző munkaköréhez, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörhöz viszonyítottan kellett állást foglalni. Az utóbbi rendelkezés alapján a komplex minősítést végző szakértői bizottság a rehabilitáció lehetséges irányaként – az (1) bekezdésben szereplő jelenlegi, megelőző, illetve képzettségének megfelelő más munkaköröktől eltérő – más foglalkozást is megállapíthat, amelynek ellátására az érintett személy a rehabilitációs szolgáltatás igénybevételét követően alkalmas lehet. Ez a törvényi feltétel kitágítását jelentette és olyan normakollíziót eredményezett, amely jogalkalmazói jogszabály értelmezéssel nem volt feloldható, ezért – amennyiben alkalmazásuk a perekben vitára adott okot – az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését indokolta. A jelenlegi szabályozásban ez a probléma már nem áll fenn.

IV.

A joggyakorlat-elemző csoport munkája, figyelemmel az állandó, folyamatos jogszabályváltozásokra, nem fejeződött be. A jövőbe tekintve már szükséges foglalkozni a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvényben, valamint a végrehajtása tárgyában kiadott, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011.(XII.29.) Korm. rendeletben foglaltakkal.

Az „új igények” és a „soros (időszakos) felülvizsgálatok” esetében is megszűnik a saját jogon megállapítható rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugellátás, a rehabilitációs járadék ellátás, a rendszeres szociális járadék, illetve az átmeneti járadék ellátás. Ez nem egyenértékű azzal, hogy az eddig folyósított pénzbeli ellátása megszüntetésre kerül. A rokkantsági nyugellátások, illetve a rehabilitációs, a rendszeres szociális és átmeneti járadék helyett rokkantsági vagy rehabilitációs ellátást lehet megállapítani. A 2011. december 31-ig megállapított rehabilitációs járadék ellátás a határozatban megjelölt időpontig folyósítható tovább azzal, hogy annak meghosszabbítására 2012-től már nincs lehetőség. 2012. januárjában minden érintett személyre szóló értesítést kapott, amiben helyzetére vonatkozóan tájékoztatták a változásokról.

Az új igények elbírálása során hozott határozat az ellátás megállapításáról vagy elutasításáról az NRSZH szakhatósági állásfoglalásán alapul, ezért az NRSZH komplex minősítés keretében vizsgálatot végez és megállapítja az igénylő egészségkárosodásán alapuló egészségi állapotát, illetve rehabilitálhatóságát. Amennyiben a szakértői bizottság az egészségi állapotot 60 %-ban vagy annál kisebb mértékben véleményezi (ez korábban 40 % vagy azt meghaladó egészségkárosodásnak felelt meg) és a foglalkoztathatóság tekintetében az igénylőt rehabilitálhatónak minősíti, úgy az új igénylő rehabilitációs ellátásra szerezhethet jogosultságot. Ennek mértéke függ az egészségi állapot mértékétől is. A rehabilitációs ellátás legkorábban a kérelem benyújtásától állapítható meg, a folyósítás kezdetétől legfeljebb három évre. A rehabilitációs időszak alatt rehabilitációs szolgáltatások kerülnek biztosításra, az ellátás folyósításával egyidejűleg viszont nem engedélyezett a keresőtevékenység, ebben az esetben az ellátás folyósítása felfüggesztésre kerül.

Amennyiben a foglalkoztathatóság szempontjából a szakértői bizottság az egészségi állapotot 60 %-ban, vagy annál kisebb mértékben véleményezi, és a rehabilitációt nem javasolja, úgy az igénylő rokkantsági ellátásra lehet jogosult. A rokkantsági ellátás mértéke szintén függ az egészségi állapot mértékétől, amit egyébként 6 hónapra visszamenőlegesen lehet megállapítani.

Megemlítendő az ellátásban már részesülők új típusú ellátásainak, illetve azok felülvizsgálatának kérdése. Azok a személyek, akik 2011. december 31-én rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugellátásban részesültek és már betöltötték az öregségi nyugdíjkorhatárt, felülvizsgálatra nem kötelezettek. Ellátásuk megegyezik a jelenleg folyósított, illetve a 2012. januári nyugdíjemelés mértékével növelt ellátás összegével, de azt a korábbi jogcímenen folyósított ellátás helyett egységesen öregségi nyugellátás címen kapják. Azoknak a személyeknek, akik 2011. december 31-én

- I., II. csoportú rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugellátásban, illetve III. csoportú rokkantsági, vagy baleseti rokkantsági ellátásban részesülnek és öt éven belül betöltik az öregségi nyugdíjkorhatárt, vagy
- rendszeres szociális járadék ellátásban részesülnek és már betöltötték vagy öt éven belül betöltik az öregségi nyugdíjkorhatárt, vagy
- átmeneti járadék ellátásban részesültek, ellátásuk megegyezik a jelenleg folyósított ellátás összegével, de azt a korábbi jogcímenen folyósított ellátás helyett egységesen rokkantsági ellátás címen kapják. Az átalakítás nem érinti a soros felülvizsgálati kötelezettséget.

Azokat a személyeket, akik 2011. december 31-én III. csoportba tartozó rokkantsági vagy baleseti rokkantsági nyugellátásban, vagy rendszeres szociális járadék ellátásban részesültek és a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt több mint öt év múlva érik el, függetlenül attól, hogy korábban felülvizsgálatukat a szakértői bizottság nem tartotta szükségesnek, vagy állapotukat véglegesnek minősítette, nyilatkozniuk kellett arról, hogy kérik-e az új szabályok szerinti komplex minősítés elvégzését. A komplex minősítést az NRSZH területileg illetékes kirendeltségének szakértői bizottsága végezte el. Azok a személyek, akik nem kérték a nyugdíjbiztosítási igazgatóságnál a felülvizsgálat elvégzését, rehabilitációs kártyával történő foglalkoztatásra szereztek jogosultságot, de ellátásukat a nyugdíjbiztosítási szerv 2012. május 1. napjával megszüntette.

Azokat a személyeket pedig, akik kérték a komplex minősítés elvégzését, a nyugdíjbiztosítási igazgatóság szakértői vizsgálatra hívta be. A felülvizsgálatot követően csak rehabilitációs vagy rokkantsági ellátás megállapítására nyílt lehetőség, amennyiben az egészségi állapota 60 %, vagy az alatti mértékben került megállapításra.

A jövő megoldandó pereit a megváltozott munkaképességű személyekre vonatkozó ellátások újraszabályozása generálja, a szabályok változásai új jogalkalmazási problémákat vetnek fel. (Példaként említhetők a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs és szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V.15.) Korm. rendelet 23. §-a rendelkezéseinek értelmezése, a szakigazgatási szervek által hozott határozatok indokolásának elégtelensége, a komplex minősítés elvégzésének szükségessége, az NRSZH perbeli részvétele kapcsán felmerülő jogalkalmazási problémák.) A megválaszolásra váró jogkérdésekben kialakult gyakorlatot az elemző csoport – annak reményében, hogy munkája eredményeit a jövőben az ellátásokat igénylő, abban részesülő személyek, a jogosultságukról döntést hozó társadalombiztosítási szervek és a határozatok felülvizsgálatát végző bíróságok is hasznosítják majd – folyamatosan vizsgálni kívánja.

A jövőre nézve nem hagyható figyelmen kívül a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II.14.) NEFMI rendelet, amely tulajdonképpen mintegy alátámasztja a Legfelsőbb Bíróság/Kúria korábbi jogértelmezését (a vizsgálat komplexitását és a szakértői bizottság tagjainak együttes javaslatát várja el a rehabilitációt illetően).

A vizsgált jogkérdések kapcsán felmerült a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma által hozott egyes kollégiumi állásfoglalások időszerűségének kérdése is.

A fentebb ismertetett jogterülethez kapcsolódóan a KK 18., a KK 21. és a KK. 22. számú állásfoglalás tartalmaz elvi iránymutatást. Az állásfoglalások évekkal ezelőtt hatályon kívül helyezett társadalombiztosítási jogszabályokon alapulnak, így még ha a benne foglalt elvek esetenként most is érvényesek, ma már idejét múltak. Az állásfoglalások ezért felülvizsgálandók, hatályon kívül helyezésük esetén Kollégiumi vélemény megalkotásával lehet kiváltani az állásfoglalásban írtakat.

Dr. Zanathy János
a Joggyakorlat-elemző csoport vezetője