

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3015/2017. (II. 8.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Mfv.II.10.483/2015/6. számú ítélete, a Debreceni Törvényszék 2.Mf.21.202/2014/7. számú ítélete, valamint a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.M.57/2014/28. számú ítélete alap-törvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztője (a továbbiakban: indítványozó) a jelen ügy alapjául szolgáló munkaügyi per felpereseként perben állt az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőséggel (a továbbiakban: OMMF), annak jogutódjával, a Nemzeti Munkaügyi Hivatallal, továbbá a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatallal (4024 Debrecen, Piac utca 54.; a továbbiakban: alperes). Az indítványozó az OMMF Észak-Alföldi Munkaügyi Felügyelősége (a továbbiakban: munkáltató) alkalmazásában állt munkaügyi felügyelő munkakörben, közszolgálati jogviszonyban, mely 2010. július 6-ával kormánytisztviselői jogviszonnyá alakult át. Az indítványozó egy munkatársával 2009-2010 folyamán az OMMF elnökénél, a Szociális és Munkaügyi Minisztériumnál, valamint az Országgyűlési Biztosok Hivatalánál kifogásolták a munkáltatónál kialakult munkarendet és a munkahelyi légkört. Ennek előzménye, hogy 2009 őszére a munkáltatónál elégedetlenség alakult ki az indítványozó és munkatársa magatartásával, modorával összefüggésben.
- [2] Az OMMF Munkaügyi Főosztálya a kialakult konfliktushelyzet kivizsgálásával és rendezésével összefüggésben javaslatot tett az indítványozó soron kívüli („rendkívüli”) orvosi alkalmassági vizsgálatának kezdeményezésére, melynek nyomán a munkáltatói jogkört gyakorló Kertész Sándor 2010. január 27-én orvosi alkalmassági vizsgálaton való megjelenésre hívta fel az indítványozót. Az indítványozó a munkáltatói intézkedésnek többszöri felhívásra sem tett eleget, mert álláspontja szerint az intézkedés pusztán retorziós jellegű, a munkáltatóval szembeni kifogások megtorlásául szolgál.
- [3] Az OMMF elnöke 2010. március 30-ától határozatlan időre magához vonta a munkáltatói jogok gyakorlását. Ez idő alatt ő is felhívta az indítványozót az orvosi alkalmassági vizsgálaton való részvételre, melyet az indítványozó a megtorlás gyanúján túlmenően azzal tagadott meg, hogy a jogszabály nem ismeri a „rendkívüli” orvosi vizsgálat fogalmát, emellett beutalót sem kapott. Az indítványozó az ezt követő újabb felhívásnak sem tett eleget. Időközben az OMMF 2010. július 12-én felmentett megbízott elnökének, Dr. Dudás Katalinnak helyére lépő Dr. Groszmann Mária elnökhelyettes arról tájékoztatta az indítványozót, hogy jogviszonya vonatkozásában 2010. július 23-ától a munkáltatói jogokat ismételen Kertész Sándor gyakorolja. Kertész Sándor 2010. szeptember 6-án a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján 2010. november 8-i hatállyal indokolás nélkül megszüntette az indítványozó kormánytisztviselői szolgálati viszonyát.
- [4] Az indítványozó a felmentés miatt 2010. október 4-én keresettel fordult a Debreceni Munkaügyi Bírósághoz az OMMF-fel szemben, melyben kérte a kormánytisztviselői jogviszony megszüntetése jogellenességének megállapítását, az OMMF kötelezését az indítványozó továbbfoglalkoztatására, valamint az elmaradt illetmény és egyéb járandóságok, továbbá azok törvényes kamatainak megtérítésére. A kereseti kérelmében előadta, hogy vele az OMMF elnöke nem közölte a munkáltatói jogkör átruházását, ezért az erről szóló intézkedés nem vált hatályossá, és Kertész Sándor jogellenesen szüntette meg felmentéssel kormánytisztviselői jogviszonyát. A felmentés továbbá megtorló céllal történt, azért, mert az indítványozó munkatársával különböző szervek előtt bírálta a munkáltatónál fennálló állapotokat. Az elrendelt orvosi vizsgálatot a hatályos jogi rendelkezések nem ismerik, az indítványozó nem kapott tájékoztatást azok okáról, menetéről, tartalmáról. Az indítványozó hivatkozott az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére is, azt állítva, hogy a munkahelyen következetesen elkülönítették őt a többiektől, melynek motivációjaként szintén a kritikus lépései miatti retorziót jelölte

meg. Az indítványozó később, 2012. szeptember 18-án kelt keresetkiegészítésében – az OMMF helyébe lépő Nemzeti Munkaügyi Hivatalt I. rendű, az alperest II. rendű alperesként megjelölve – hivatkozott arra is, hogy a jogszabályok értelmében a kormányhivatal jogi képviselőjét nem láthatja el ügyvédi iroda, ezért az alperes jogi képviselője részére adott meghatalmazás semmis. Végül hivatkozott a korábban hatályos Alkotmány 54. § (1) bekezdésének, 70. § (6) bekezdésének, valamint 70/B. § (1) bekezdésének sérelmére a vele szemben lefolyt eljárással összefüggésben.

- [5] Eközben, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) AB határozatában 2011. május 31-ével, azaz *pro futuro* megsemmisítette a Kjtv.-nek az egyedi ügyben is alkalmazott 8. § (1) bekezdését, a Debreceni Munkaügyi Bíróság a 2011. december 31-ével hatályát veszített, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése szerinti – az Alaptörvény és az Abtv. 2012. január 1-jei hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság felhívásának megfelelően kiegészített – indítványában kérte a megsemmisített rendelkezés egyedi ügyben való alkalmazásának kizárását, ezt az indítványt azonban az Alkotmánybíróság 34/2012. (VII. 17.) AB határozatában – számos más bíróság hasonló indítványával egyetemben – elutasította. Utána a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárását kezdeményezte annak kérdésében, hogy a Kjtv. megsemmisített rendelkezése az uniós jog végrehajtásának minősül-e. Az Európai Unió Bírósága szerint a kérdéses rendelkezés nem minősül az uniós jog végrehajtásának, ezért az Európai Unió Alapjogi Chartájának 30. cikke közvetlenül nem hívható fel.
- [6] A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végül 2014. július 10-én kelt ítéletével, immár az alperessel mint a munkáltató jogutódjával szemben elutasította az indítványozó keresetét, mindenképp azon az alapon, hogy nem bizonyította a felmentés visszaélészerű, megtorló jellegét, azt ellenben dokumentumok igazolták, hogy az indítványozó és munkatársa magatartásával összefüggésben feszültségek, nézeteltérések támadtak a munkáltatónál, melyeket utóbbi épp hogy enyhíteni akart. Továbbá az indítványozó alaptalanul hivatkozott a munkáltatói intézkedés alaki érvénytelenségére. Az indítványozó által hivatkozott jogszabályi kritériumok a külső szervhez vagy személyhez küldendő iratokra vonatkoznak, márpedig a konkrét ügyben ilyen szerv vagy személy nem volt érintve. A munkáltató diszkriminatív eljárásának bizonyításával összefüggésben pedig az indítványozó nem jelölt meg olyan védendő tulajdonságot, amely ezt alátámasztaná. Emellett a bíróság elutasította az indítványozónak egyes iratok beszerzésére vonatkozó bizonyítási indítványát, mert azokat szükségtelennek tartotta a jogvita megfelelő elbírálása szempontjából.
- [7] Az indítványozó fellebbezése nyomán a Debreceni Törvényszék helyben hagyta az elsőfokú ítéletet. A másodfokú ítélet indokolásában az indítványozó bizonyítási kötelezettségének elmulasztása mellett hangsúlyozta, hogy az alperes ügyvédi képviselőjére jogszabályon alapuló mérlegelési jogkör alapján lehetőség volt, továbbá a bírói gyakorlat értelmében a munkáltatói jogkör átruházásáról történő tájékoztatás elmaradása önmagában nem teszi jogellenessé a felmentést. A Kúria az indítványozó felülvizsgálati kérelmére hatályában fenntartotta a jogerős ítéletet, mert nem észlelt olyan eljárási szabálysértést, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása lett volna.
- [8] 2. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) cikkének sérelmét állította a felülvizsgálati ítéletnek az első- és másodfokú ítéletre kiterjedő megsemmisítésére irányuló, az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására kiegészített alkotmányjogi panaszában. A pertörténet részletes ismertetésével előadta, hogy az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták az indítványozó által előterjesztett beadványokat, valamint az azokban kifejtett tényállításokat és jogi érveket, nevezetesen a következőket. Felmentésére, amint az a körülményekből kikövetkeztethető, megtorlás céljából került sor, azért, mert a különböző fórumok előtt kifogásolta az OMMF debreceni irodájában folyó visszaéléseket. Az események egymásutánisága (az orvosi vizsgálaton való részvételre kötelezés a bejelentések után történt) mellett ezt bizonyítja egy, az indítványozó távollétében, 2009. október 8-án megtartott értekezlet emlékeztetője, melyben az indítványozót sértő megjegyzések hangzanak el, valamint annak ténye is, hogy az indítványozó elleni „hangadókkal” szemben büntetőeljárás indult. A 2010. július 12-én azonnali hatállyal felmentett Dr. Dudás Katalin nem ruházhatta át a munkáltatói jogkör gyakorlását Dr. Groszmann Máriára – aki aztán az indítványozó felmentéséről intézkedő Kertész Sándorra ruházta át azt – 2010. július 22-én, továbbá az így keletkezett iratok nem felelnek meg a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r. 1) 52. § (1) bekezdésének, illetve 53. § (1) bekezdésének, ezért alakilag hibásak, hozzájuk joghatás nem fűződik. Az alperes az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 10. § (6) bekezdésével, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló – a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi

kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet által 2015. április 1-ével hatályon kívül helyezett – 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r. 2) 11. § (1) bekezdésével és 32. § (4) bekezdésével ellentétesen hatalmazott meg ügyvédi irodát perbeli képviselőnek ellátására, és e döntés igazolására a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hivatkozott, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 24/2011. (III. 7.) KIM utasítás (a továbbiakban: KIM utasítás) mellékletének 28. § (3) bekezdése alkalmatlan. Az eljáró bíróságok az indítványozó ezen észrevételeit nem vizsgálták meg kellő alaposan, e mulasztásokról nem adtak megfelelően számot döntéseik indokolásában, így jogsértést követtek el, amikor nem az indítványozói észrevételeknek, illetve a kereseti kérelemnek megfelelően hozták meg döntéseiket. Mindezek miatt sérült az indítványozónak a tisztességes bírósági eljárás fogalomkörébe tartozó indokolt bírói döntéshez való joga, melynek tartalmát a 7/2013. (III. 1.) AB határozat bontotta ki elvi jelentőséggel. Az indítványozó ugyancsak a tisztességes bírósági eljárásról való joggal összefüggésben állította, hogy ügyében – szintén a fentiek okán – sérült a fegyverek egyenlőségének elve, melynek az Alkotmánybíróság gyakorlata, mindenekelőtt a 15/2002. (III. 29.) AB határozat értelmében a polgári perekben is érvényesülnie kell.

- [9] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e a törvényben foglalt befogadási feltételeknek, és így alkalmas-e az érdemi elbírálásra. E vizsgálat során az alábbi következtetésekre jutott.
- [10] Az Abtv. 52. § (1), valamint (1b) bekezdése a határozott kérelem követelményét támasztja az alkotmányjogi panasszal szemben, továbbá meghatározza, mely feltételek teljesülése esetén számít a kérelem határozottnak. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerint az indítványnak tartalmaznia kell indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ilyen indoklás az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában nem került előterjesztésre, ezért e tekintetben az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjának, így a határozott kérelem követelményének sem.
- [11] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Ez a feltétel a jelen ügyben benyújtott panasz vonatkozásában nem teljesült. Az indítvány végső soron nem irányul egyéb, mint a rendes bíróságok ténymegállapításának és jogértelmezésének a megváltoztatására. Az Alkotmánybíróság azonban ettől mindig következetesen tartózkodott. A tényállás megállapítása és a jogszabályok értelmezése ugyanis a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta „szuperbíróságként”, a meglévők mellett újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el [ennek az elvnek a korai rögzítéséhez lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]]. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól. Az indítványozó által hivatkozott tisztességes bírósági eljárásról való jog ezt a rendeltetést hivatott betölteni. A tisztességes bírósági eljárásról való jog tartalmát kifejtő 7/2013. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság az indokolt bírói döntéshez való jog lényegét – az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát figyelembe véve – annak követelményeként határozta meg, hogy a bíróságok „a döntéseik alapjául szolgáló indokokat kellő részletességgel mutassák be”, fenntartva, hogy az egyedi ügy összes körülményének függvénye, mikor kellően részletes az indokolás [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31]].
- [12] A jelen esetben a rendelkezésre álló iratokból kitűnően az egyedi ügyben eljáró bíróságok reagáltak az indítványozó bizonyítási indítványaira, észrevételeire, érveire, állást foglaltak az indítványozó beadványaiban előadott kérdésekben, és az így kialakított álláspontjukról számot adtak. Az indítványozó által hivatkozott Korm. r. 1 52. § (1) bekezdése, illetve 53. § (1) bekezdése a külső szervhez vagy személyhez küldendő iratok alaki követelményeit szabályozza. Erre a körülményre az eljáró bíróságok rámutatnak ítéleteikben, és arra a következtetésre jutnak, hogy a kérdéses jogkövetkezmények érvényességét a Korm. r. 1-ben foglaltak nem befolyásolják (lásd a Kúria Mfv.II.10.483/2015/6. számú ítéletének 10. oldalát, a Debreceni Törvényszék 2.Mf.21.202/2014/7. számú ítéletének 4. oldalát, valamint a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.M.57/2014/28. számú ítéletének 10. oldalát). Az Áht. 10. § (6) bekezdése szerint a költségvetési szerv képviselőjét a költségvetési szerv vezetője látja el, amely jogkör gyakorlása jogszabályban vagy a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában foglaltak szerint – esetenként vagy az ügyek meghatározott csoportjára nézve – a költségvetési szerv vezetőjének helyettesére vagy más dolgozójára ruházható át. A Korm. r. 2 11. § (1) bekezdése, valamint 32. § (4) bekezdése alapján a fővárosi, illetve megyei kormányhivatal törzshivatalának feladatai közé tartozik az

ún. „funkcionális feladatok” ellátása, melyek körébe a peres képviselő is tartozik. A másodfokon eljáró Debreceni Törvényszék jogértelmezéséből kitűnik, hogy a KIM utasítás melléklete 28. § (3) bekezdésének a jelen ügyben történő alkalmazása e jogkör gyakorlásának minősül, így nem merülnek fel a külső jogi képviselő meghatalmazásával szemben jogszerűségi aggályok (lásd a Debreceni Törvényszék 2.Mf.21.202/2014/7. számú ítéletének 3. oldalát), továbbá a Kúria úgy érvelt, hogy a felülvizsgálati eljárás keretei között nem vizsgálhatja azt, hogy az adott szervezethez vonatkozó belső szabályoknak megfelelően történt-e a jogi képviselő ellátása (lásd a Kúria Mfv.II.10.483/2015/6. számú ítéletének 12. oldalát). A Kúria ítéletében hivatkozott a munkáltatói jogkör gyakorlójának személyében bekövetkezett változások idején hatályos – 2011. szeptember 24-ével hatályon kívül helyezett –, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 8/2010. (III. 3.) SZMM utasítás 13. §-ára, amely álláspontja szerint feljogosította Dr. Groszmann Máriát a munkáltatói jogkör gyakorlására és átruházására (lásd a Kúria Mfv.II.10.483/2015/6. számú ítéletének 10. oldalát). Ezekon túlmenően az eljáró bíróságok bemutatják ítéleteik indokolásában, miért tekintik az alperes által előterjesztett bizonyítékokat és érveket meggyőzőbbnek, mint az indítványozó által előterjesztetteket (lásd a Kúria Mfv.II.10.483/2015/6. számú ítéletének 11. oldalát, a Debreceni Törvényszék 2.Mf.21.202/2014/7. számú ítéletének 5–7. oldalát, valamint a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.M.57/2014/28. számú ítéletének 13–16. oldalát). Az e helyütt ismertetettek, melyek az egyedi ügy sarkalatos kérdéseit képezik, és amelyekről a bíróságok számot adnak ítéleteik indokolásában, olyan jogi és ténybeli megfontolások, amelyeket az Alkotmánybíróság következetesen a rendes bíróságok feladatkörébe tartozónak tekint, ezért önmagukban nem vetnek fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.

- [13] Végső soron tehát az, hogy az eljárás során született bírósági döntések nem az indítványozó kereseti kérelmében foglaltaknak felelnek meg, a rendes bíróságok által a bizonyítékok értékelésének és az alkalmazandó jogi előírások értelmezésének körében, az eljárásjogi keretek között gyakorolt mérlegelési szabadság eredménye. Az Alkotmánybíróság nem talált sem az indítványban, sem a rendelkezésre bocsátott iratokban olyan adatot, körülményt, amely arra engedne következtetni, hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségeik megsértésével hozták volna meg döntéseiket. Az indítvány ugyanis voltaképpen az elbírált tény- és jogkérdések felülbírálatát, és így az indítványozóval szembeni kedvezőtlen eredmény megváltoztatását várja el az Alkotmánybíróságtól. Azonban önmagában az, hogy az eljáró bíróságok mérlegelési jogkörükben valamely fél állításait, bizonyítékait meggyőzőbbnek találják a másik fél által előadottaknál, nem egyenértékű az utóbbiak akár az indokolt bírói döntéshez való jognak, akár a fegyverek egyenlősége elvének sérelmét felvető figyelmen kívül hagyásával. Az indítvány ez utóbbi eset gyanújára nem ad okot, így módon nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadási feltételnek.
- [14] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiek miatt az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) és *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. január 31.

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

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1342/2016.

