

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3456/2021. (XI. 3.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6K.30.796/2017/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6K.30.796/2017/2. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és – a Budapesti Ügyvédi Kamara 2004.F.109/48. számú, illetve a Magyar Ügyvédi Kamara FF/062/2016. számú határozataira is kiterjedő hatályú – megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott döntések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, az R) cikk (3) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, valamint a 28. cikkét.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege – a bírósági határozatban megállapított tényállás és az indítványozó előadása alapján – a következőképpen foglalható össze.
- [3] 1.1. Az indítványozó ügyvéd, a Budapesti Ügyvédi Kamara (a továbbiakban: BÜK) tagja. 2003 decemberében a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal bejelentette a BÜK-nek, hogy az indítványozót gyanúsítottként hallgatták ki bűnpártolás büntette és magánokirat-hamisítás vétsége miatt. A BÜK fegyelmi eljárást indított az indítványozóval szemben. Az előzetes vizsgálat elrendelését követően az indítványozó a fegyelmi eljárásban 2004 januárjában részletes nyilatkozatot tett és csatolta a meghallgatásáról készült hatósági jegyzőkönyvet. A BÜK Fegyelmi Tanácsa 2004.F.109/2. számú határozatával a fegyelmi eljárást az indítványozó ellen indult büntetőeljárás jogerős befejezéséig felfüggesztette. Az indítványozót a Pesti Központi Kerületi Bíróság 2014. május 9-én hozott ítéletével bűnösnek mondta ki bűnpártolás vétségében és magánokirat-hamisítás vétségében és (500 000 Ft összegű) pénzbüntetésre ítélte. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 2015. november 25-én kelt ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletében foglalt minősítést megváltoztatta és az indítványozót megrovásban részesítette. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság 2016. december 2-ai végzésével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [4] 1.2. A BÜK Fegyelmi Tanácsa (a továbbiakban: Fegyelmi Tanács) – a jogerős döntés ismeretében – 2016. május 23-án 2004.F.109/48. számú határozatával, kétrendbeli szándékos fegyelmi vétség elkövetése miatt megrovás fegyelmi büntetéssel sújtotta az indítványozót. A határozat részletesen hivatkozott az első- és a másodfokú bíróság ítéleteiben foglaltakra, és ennek alapján rögzítette, hogy az indítványozó tisztában volt azzal, hogy az általa visszatümoztott közbeszerzési ajánlatok arra szolgáltak, hogy valós közbeszerzés látszatát keltsék. A Fegyelmi Tanács megállapította, hogy az indítványozó a bűncselekmények elkövetésével az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 3. § (2) és (3) bekezdésébe foglalt hivatásrendi normákat is megsértette. A Fegyelmi Tanács enyhítő körülményként értékelte az időmúlást és azt, hogy az indítványozó fegyelmi élete 1992. óta felelősségre vonástól mentes volt, ugyanakkor súlyosító körülményként vette figyelembe, hogy kétrendbeli fegyelmi vétséget valósított meg.
- [5] Az indítványozó fellebbezésében kifejtett álláspontja szerint egyrészt a Fegyelmi Tanács elfogult volt, másrészt 15 év elteltével fegyelmi ügye elévült, illetve azt állította, hogy sérült a kétszeres értékelés tilalma is. Kifogásolta, hogy a fegyelmi eljárásban nem kapott összefoglaló jelentést, az előzetes vizsgálatot nem folytatták le és így összességében a Fegyelmi Tanács nem tárta fel a tényállást.
- [6] 1.3. A MÜK Fegyelmi Fellebbviteli Tanácsa (a továbbiakban: Fellebbviteli Tanács) 2017. január 23-án kelt FF/062/2016. számú határozatával az elsőfokú döntést helybenhagyta. A Fellebbviteli Tanács az elfogultsággal

összefüggésben megállapította, hogy a kifogásokat az arra jogosult ügyvédi szervek elbírálták és elutasították. A kétszeres értékelés tilalmával kapcsolatban pedig az Ütv. nem zárja ki, hogy a jogerős büntetőítélet mellett, ugyanezen magatartás miatt fegyelmi eljárás is induljon az ügyvéd ellen. Az elévülésre való hivatkozás pedig nem foghat helyt, mivel a MÜK 3/1998. (VI. 27.) számú – elbírálskor hatályos – Fegyelmi Eljárási Szabályzata (a továbbiakban: FESZ) szerint az a fegyelmi vétség, amely bűncselekmény törvényi tényállását valósítja meg, a bűncselekménnyel együtt évül el. A Fellebbviteli Tanács kifejtette, hogy a bűncselekmény minősítése a bíróság és nem a fegyelmi hatóság feladata, végül pedig cáfolta, hogy nem volt előzetes vizsgálat a fegyelmi eljárásban. Az indítványozó kérte a Fellebbviteli Tanács határozatának bírósági felülvizsgálatát. Kérelmében sérelmezte, hogy a fegyelmi eljárás megindításáról nem értesült, úgy vélte, hogy az eljáró fegyelmi tanácsok elfogultak voltak, e körben hiányolta az ügyelosztási tervet, illetve fenntartotta azon álláspontját, hogy fegyelmi vétsége elévült.

- [7] 1.4. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.30.796/2017/12. számú ítéletében a keresetet elutasította. A bíróság rögzítette, hogy az Ütv. nem tartalmazott olyan rendelkezést, amely nyilvánosan hozzáférhető ügyelosztási terv közzétételére kötelezte volna a kamara elnökét. Ugyanakkor az Ütv. 44. §-a meghatározta azokat az objektív és szubjektív kizárési okokat, amely alapján az érintett személy fegyelmi biztosként nem járhatott el. Az indítványozó a fegyelmi eljárás során nem tudott a törvény által szabályozott objektív kizárési okot megjelölni, az elfogultsági indítványát pedig elutasították. A fentiekre tekintettel az indítványozó bizonyítási indítványait a fenti körben mellőzte.
- [8] Az előzetes vizsgálat elrendelésének hiányát a bíróság nem állapította meg, tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a felperest tájékoztatták a fegyelmi eljárás megindításáról, a fegyelmi eljárás során az indítványozó folyamatos tájékoztatást nyújtott a büntetőeljárás állásáról, azzal kapcsolatos álláspontjáról, és bár a fegyelmi tárgyaláson nem vett részt, de az egyes eljárási cselekményekről szabályszerűen értesült. Az indítványozó kereseti kérelme e körben alaptalannak bizonyult.
- [9] A fegyelmi vétség elévülésének kérdésében a bíróság osztotta az első- és másodfokú fegyelmi tanács álláspontját, azaz mind az Ütv., mind a FESZ egyértelműen kimondta, hogy az a fegyelmi vétség, amely bűncselekmény törvényi tényállását valósítja meg, a bűncselekménnyel együtt évül el. Az indítványozó ezzel ellentétes álláspontja tehát nem volt megalapozott.
- [10] A bíróság rámutatott, hogy a kamarai szervek nem hagyhatták figyelmen kívül a büntetőbíróság ítéletét, azaz nem állapíthatták meg, hogy az indítványozó nem követett el bűncselekményt.
- [11] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és annak kiegészítésében előadta, hogy a fegyelmi ügyében hozott kamarai határozatok, illetve a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.30.796/2017/12. számú ítélete sértik a jogbiztonságot [B] cikk (1) bekezdés], az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó szabályt [R] cikk (3) bekezdés], a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jogot [XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés], a jogorvoslathoz való jogot [XXVIII. cikk (7) bekezdés], valamint a 28. cikket.
- [12] Az indítványozó alapvetően arra alapozta a tisztességes eljáráshoz (azon belül is a törvényes bíróhoz) való joga sérelmét, hogy a kamarai fegyelmi hatóságok nem rendelkeztek nyilvános ügyelosztási renddel, azaz sem a FESZ, sem az Ütv. nem tartalmazott erre nézve előírást. A tisztességes eljáráshoz való jog körébe tartozó észszerű idő elv sérelmét is állította az indítványozó, mert a fegyelmi eljárás 13 éven át tartott. Ugyanakkor az indítványozó álláspontja szerint a fegyelmi eljárás során a kamarai szervek törvénysértő módon figyelmen kívül hagyták az elévülés szabályait, így a fegyelmi eljárás lefolytatása önmagában is alaptörvény-ellenes volt, mert az elévülési szabályoknak a bíróság általi értelmezése sértette az Alaptörvény 28. cikkét.
- [13] A jogorvoslathoz való jog sérelmét arra alapozta, hogy a fegyelmi határozatok bírósági felülvizsgálata csak formális volt, mert a bíróság nem indokolta meg, hogy miért hagyta figyelmen kívül az indítványozónak az ügyelosztási rend hiányára alapozott kereseti kérelmét, ami egyben az indokolt bírói döntéshez való joga sérelmét is okozta.
- [14] Az indítványozó állította a fegyverek egyenlőségének a sérelmét is, amit arra alapozott, hogy a fegyelmi ügyében nem folytatták le az előzetes vizsgálatot, őt nem tájékoztatták a fegyelmi eljárás megindításáról, ami a tudomásszerzéstől számított 12 év után indult csak meg, illetve a bíróság figyelmen kívül hagyta, hogy a büntetőbíróság nem állapította meg, hogy az indítványozó bűncselekményt követett el – épp ezért nem is ítélte el –, így csak megrovás intézkedést alkalmazott vele szemben.

- [15] 3. Az Abtv. 27. § (1) bekezdésében foglaltak szerint, az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [16] Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [17] 3.1. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló fegyelmi és közigazgatási peres eljárásban félként vett részt, így indítványozói jogosultsága megállapítható. A határidőben előterjesztett alkotmányjogi panasz a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeinek csak részben tesz eleget. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának a törvényi feltétele [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon. Az indítvány e feltételnek csak részben tesz eleget, ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot az Alaptörvény R) cikk (1)–(3) bekezdése és 28. cikke {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3058/2017. (III. 20.) AB végzés, Indokolás [12]; 3153/2018. (V. 7.) AB végzés, Indokolás [14]; 3029/2021. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]; 3208/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az indítványozó a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét is állította. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alkotmányjogi panaszt alapítani {3164/2019. (VII. 10.) AB határozat, Indokolás [41]; 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]}. Jelen esetben az indítvány nem ebben az összefüggésben hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére.
- [18] Az indítvány határozottságával összefüggésben az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítvány-kiegészítésben az indítványozó hosszasan idézi a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatot, precedensként hivatkozva rá és kérve az abban foglaltak figyelembevételét. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutat, hogy: „önmagában a vonatkozó alkotmánybírói határozatok idézése nem tekinthető adekvát indokolásnak. Az indítványozó feladata annak bemutatása és megfogalmazása, hogy miért és mennyiben tartja alaptörvény-ellenesnek a bírói döntést. Alkotmánybírói döntések felsorolása, azok idézése a nélkül, hogy az indítványozó előadná, miért tartja alaptörvény-ellenesnek a bírói döntést nem tekinthető az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott indokolásnak.” {3264/2019. (X. 30.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [19] 3.2. A tisztességes eljáráshoz való jog [XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés] tekintetében az indítványozó részben azt kifogásolta, hogy a kamarai fegyelemi szerveknek nem volt nyilvánosan hozzáférhető ügyelosztási rendje, ami sértette a törvényes bíróhoz való jogát. E körben az indítványozó arra alapozta a jogsérelmét, hogy sem az Ütv., sem a FESZ nem tartalmazott előírást az ügyelosztási rendről. Az indítványozó tehát a jogszabályi rendelkezés hiányára alapította alapjogi sérelmét, azaz lényegében mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását kérte.
- [20] Az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítását nem önálló eljárásnak, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza. Ebből következik, hogy mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére nincs jogszabályi lehetőség {3202/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [19]; 3320/2017. (XI. 30.) AB végzés, Indokolás [27]; 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]}. Ennek következtében az indítványozó ilyen tartalmú indítvány előterjesztésére nem jogosult {3034/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [23]}.
- [21] 3.3. Az indítványozó a tisztességes hatósági eljáráshoz való joga sérelmét a tekintetben is állította, hogy a fegyelmi eljárás 13 évig tartott, ami ellentétes az észszerű időn belüli elbírálás elvével. E körben a büntetőeljárás indokolatlan elhúzódására, másodsorban a fegyelmi eljárásnak a büntetőeljárás idejére történő felfüggesztésére hivatkozott. Ugyanakkor az indítványozó szerint az alaptörvény-ellenesség alapvető oka az volt, hogy a terhére rótt fegyelmi vétség már elévült, ezért az észszerű időn belüli elbírálás elve nem is érvényesülhetett

- az ő ügyében, mert nem is volt helye a fegyelmi eljárás lefolytatásának. Valójában tehát annak a ténykérdésnek alkotmánybíróági felülbírálatát szerette volna elérni, hogy elévült-e a fegyelmi vétség vagy sem.
- [22] A fegyverek egyenlőségének sérelmét is állította az indítványozó, azonban ebben a körben is ténykérdések vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól, így annak megállapítását, hogy fegyelmi ügyében nem folytatták le az előzetes vizsgálatot és nem tájékoztatták őt a fegyelmi eljárás megindításáról, illetve a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság figyelmen kívül hagyta, hogy a büntetőbíróság nem állapította meg, hogy az indítványozó bűncselekményt követett el, épp ezért csak intézkedést alkalmazott vele szemben.
- [23] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza azt a következetes gyakorlatát, amely szerint tartózkodik annak vizsgálatától, hogy a bírósági döntések indoklásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálata során van jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére, azonban nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazásának felülbírálatára, így a bizonyítékok felülmérlegelésére, a tényállás megállapítására vagy a jogvitát lezáró határozat kizárólag szakjogi tartalmú kritikájára {3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [11]}.
- [24] Mindezek alapján az indítvány csak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) foglalt indokolt bírói döntéshez való jog sérelme tekintetében felelt meg a határozott kérelem törvényi követelményeinek, ezért az Alkotmánybíróság a továbbiakban az alkotmányjogi panasz kizárólag ezen elemét vizsgálta.
- [25] 4. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [26] Az indokolt bírói döntéshez – és ezen keresztül a jogorvoslathoz – való joga sérelmét is állította az indítványozó, arra hivatkozással, hogy a bíróság nem indokolta meg, miért nem vette figyelembe az ügyelosztási rend hiányára alapozott kereseti kérelmét.
- [27] Az indokolt bírói döntéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy „[a] tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó az egyébként megindokolt bírósági határozat érvelését tévesnek, megalapozatlannak tartja, nem alapozhatja meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadási feltételeket.
- [28] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6K.30.796/2017/2. számú ítéletében részletesen kitért a fenti kérdés vizsgálatára. E körben egyrészt megállapította, hogy nem volt olyan törvényi előírás, amely nyilvános ügyelosztási terv megalkotását írta volna elő, másrészt rögzítette, hogy az indítványozó – felhívás ellenére – sem tudott sem objektív, sem szubjektív kizárási okot megjelölni a Fegyelmi, illetve a Fellebbviteli Tanács eljáró tagjaival kapcsolatban.
- [29] Mindebből következik, hogy az indítvány nem vetett fel sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [30] 5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az 52. § (1b) bekezdés *a*), *b*) és *e*) pontjában, részben pedig az Abtv. 29. §-ában foglalt követelményeknek. Erre tekintettel az indítványt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*), *c*) és *h*) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2021. október 19.

*Dr. Juhász Miklós s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1599/2017.

