

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3538/2023. (XII. 21.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VII.45.167/2022/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó Budapest Főváros XV. Kerület Rákospalota, Pestújhely, Újpalotai Polgármesteri Hivatala jogi képviselője (ügyintéző ügyvéd: dr. Litresits András) alkotmányjogi panaszában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján a Kúria Kfv.VII.45.167/2022/5. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 16.K.707.385/2020/38. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és a panasz az alábbiak szerint foglalható össze.
- [3] 2.1. Az előzményi peres eljárás felperese az indítványozó polgármesteri hivatallal (az előzményi per alperese) határozatlan időtartamú közszolgálati jogviszonyban állt. Az indítványozónál 2020. március 11-én hatályba lépett Budapest Főváros XV. Kerületi Önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének az új típusú koronavírus járványos terjedése miatti kötelezettségekről szóló 2/2020. (III. 11.) számú együttes utasítása (a továbbiakban: Együttes utasítás). Az indítványozó 2020. szeptember 7-én írásbeli figyelmeztetésben részesítette a felperest, közszolgálati jogviszonyból származó kötelezettsége vétkes megszegése miatt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.), valamint az Együttes utasítás be nem tartása miatt. Az írásbeli figyelmeztetés indokolása szerint a felperes nem értesítette a munkáltatói jogkör gyakorlóját arról, hogy ő, illetve családtagja COVID-19 vírussal fertőzött, és ezzel veszélyeztette a vezetése alatt álló szervezeti egység munkatársai és a hivatal köztisztviselőinek egészségét.
- [4] A felperes keresetet terjesztett elő, az írásbeli figyelmeztetés megsemmisítését kérte arra hivatkozva, hogy etikai vétséget nem követett el, a Kttv. és az Együttes utasítás szabályait nem sértette meg, a figyelmeztetés indokolása nem valós és okszerű. A munkatársak veszélyeztetése nem történt meg, mert a kritikus időszakban szabadságát töltötte, illetve pozitív eredményű tesztjét nem látta, arról az egészségügyi intézmény vezetőjétől telefonon kapott tájékoztatást. Ezt követően e-mailben tájékoztatta az indítványozót a családja helyzetéről, férje pedig, aki ügyvédként munkakapcsolatban állt a XV. Kerületi Önkormányzattal és annak intézményeivel, 2020. szeptember 3-án sms-t is küldött a polgármesternek, ezért nem sértette meg az Együttes utasítás tájékoztatásra vonatkozó paragrafusát.
- [5] A Fővárosi Törvényszék 2022. február 15. napján kelt, 16.K.707.385/2020/38. számú döntésével a figyelmeztetést megsemmisítette. A bíróság megállapította, hogy a felperes a fiai által elvégzett teszt pozitív eredményéről 2020. augusztus 28-án tudomást szerzett, ezért az Együttes utasítás alapján haladéktalanul köteles lett volna még aznap bejelenteni érintettségét. Azzal, hogy csak 2020. szeptember 4-én – amikor már ő maga is fertőzött volt – tájékoztatta az alperest az érintettségéről, megsértette az Együttes utasítás 2. § 5. pont a) alpontját.
- [6] Az elsőfokú bíróság megállapította azt is, hogy az indítványozónál nem volt egységes a bejelentési kötelezettség teljesítésével kapcsolatos gyakorlat, a foglalkoztatottak nem kizárólag az Együttes utasításban megjelölt e-mail címre tették meg bejelentésüket, a lényeg az volt, hogy a munkáltató értesüljön az érintettségről. Erre figyelemmel a felperes azzal, hogy nem az Együttes utasításban szereplő e-mail címre küldte meg 2020. szeptember 4-én a bejelentését, az Együttes utasítást nem sértette meg. Az elsőfokú bíróság kifejtette továbbá, hogy a Kttv. szerint a köztisztviselő kizárólag etikai vétség elkövetése esetén részesíthető írásbeli figyelmeztetésben. A felperes az írásbeli figyelmeztetést a közszolgálati jogviszonyból származó kötelezettsége vétkes megszegése miatt is kapta; a közszolgálati tisztviselőnek a kormányzati szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségei azonban nem azonosak a hivatásetikai alapelvekkel. Az ugyan vizsgálható, hogy a felperes magatartásával megsértette-e a közszolgálati jogviszonyból származó kötelezettségeit, a kötelezettségszegés szankciója azon-

ban nem az írásbeli figyelmeztetés lett volna. Az elsőfokú bíróság megállapította továbbá, hogy az írásbeli figyelmeztetésben foglalt okok nagy része nem valós, nem okszerű, a rendelkező rész és az indokolás között ellentmondás van, ezért nem felel meg a világosság követelményének sem.

- [7] Az indítványozó az ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, a Kúria azonban a jogerős ítéletet 2022. június 14. napján kelt, Kfv.VII.45.167/2022/5. számú döntésével – pontosítással – hatályában fenntartotta. A Kúria rámutatott, hogy a figyelmeztetés indokolása – az elsőfokú bíróság következtetésével szemben – valós tényeken alapul, a mások egészségét veszélyeztető magatartástól való tartózkodás tilalmát érvényesítő munkáltatói utasítás felperes általi megsértése megállapítható. A Kúria álláspontja szerint ez azonban nem jelenti azt, hogy az indítványozó a felperessel szemben jogszerűen szabhatott ki közszolgálati jogviszonyból származó kötelezettség vétkes megszegése miatt írásbeli figyelmeztetést. Egyrészt azért, mert közszolgálati jogviszonyban a hivatásetikai alapelvek megsértését hivatásetikai eljárásban lehet megállapítani és az eljárás eredményeként kiszabható büntetés a figyelmeztetés vagy a megrovás. A perbeli esetben azonban hivatásetikai eljárást nem folytattak le, ezért az indítványozó nem állapíthatta meg, hogy a felperes a hivatásetikai alapelvek megsértésével etikai vétséget követett el. Másrészt azért sem, mert ha a köztisztviselő a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi, fegyelmi vétséget követ el, a fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles fegyelmi eljárást indítani. A perbeli esetben a felperessel szemben fegyelmi eljárás nem indult, fegyelmi vétség elkövetését jogszabályban leírt rendben, fegyelmi eljárásban nem állapították meg, ezért az írásbeli figyelmeztetésben fegyelmi vétséget megalapozó kötelezettségzegés elkövetésének a megállapítása fogalmilag kizárt. A Kúria utalt arra is, hogy a munkáltatót külön nevesített jogszabályi felhatalmazás nélkül, utasítási jogából eredően megilleti a szabálytalan munkavégzéssel kapcsolatos intézkedés, az írásbeli figyelmeztetés joga, amely az irányadó bírói gyakorlat szerint nem minősül fegyelmi büntetésnek.
- [8] Összességében a Kúria döntésének lényegi indoka az volt, hogy hivatásetikai eljárás lefolytatása nélkül etikai büntetést, fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül fegyelmi büntetést kiszabni nem lehet, a munkáltatói jogkör gyakorlója írásbeli figyelmeztetést kizárólag a munkáltatói utasítási jogkörön belül adhat ki. A perbeli esetben az indítványozó – az írásbeli figyelmeztetés tartalma szerint – vétkes kötelezettségzegés elkövetését róta a felperes terhére az Együttes utasításba ütköző magatartására tekintettel. Ilyen esetben a köztisztviselővel szemben írásbeli figyelmeztetés kiadására nincs törvényes lehetőség.
- [9] 3. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján benyújtott és hiánypótlást követően egységes szerkezetbe foglalt panaszában az indítványozó az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése, a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése, valamint a 28. cikk megsértését állította.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint sérti az indokolt bírói döntéshez való jogot, hogy mind a jogerős ítélet, mind a felülvizsgálat során hozott ítélet megállapította, hogy a felperes megszegte a bejelentési kötelezettségét, ennek ellenére ennek konzekvenciáit nem vonták le. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe és a 28. cikkébe (a józan észbe és a jogalkotói célba) ütközik a Kúria értelmezése, mert a felülvizsgálati kérelem tartalmi elemeinek figyelmen kívül hagyásával, a felperesi jogsértés megállapítása mellett formális indokok alapján, a kötelező hivatásetikai eljárás hiánya miatt tartotta fenn hatályában a jogerős ítéletet. Ez egyben ellentétes az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdéséből levezethető, indítványozót terhelő intézményvédelmi kötelezettséggel is, miszerint a munkáltató köteles biztosítani az alkalmazásában álló személyek testi és lelki egészséghez való jogát. A XX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, az intézményvédelmi kötelezettségét alátámasztandó, utalt az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésére is. Az indítványozó felhívta az Alkotmánybíróság több döntését, valamint az Alapvető Jogok Biztosának AJB-320/2021. számú ügyben kiadott jelentését.
- [11] Az indítvány nem tartalmaz érvelést arra nézve, hogy a támadott bírói döntések miért sértik az indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében megfogalmazott alapjogát.
- [12] 4. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján megvizsgálta, hogy megfelel-e az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [13] 4.1. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 51. § (1) bekezdése alapján elsőként az indítványozói jogosultság fennállását vizsgálta, mert ez az érdemi elbírálás előfeltétele.
- [15] Az egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról szóló 2023. évi X. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2023. június 1-jei hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át, amelynek következtében a közhatalmi jogkörben eljáró indítványozók indítványozói jogosultsága az Abtv. 27. §-át illetően megszűnt. Az Alkotmánybíróság a 3442/2023. (X. 25.) AB végzésben – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdésére hivatkozással – megállapította, hogy az Abtv. 2023. június 1-jei hatállyal történt módosítása a folyamatban lévő eljárásokat nem érinti (Indokolás [15]).
- [16] Tekintettel arra, hogy az indítványozó a Módtv. hatálybalépése előtt nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, az Alkotmánybíróság eljárása pedig ekkor már folyamatban volt, így az indítvány vizsgálatának az önkormányzat közjogi jogállása nem képezte akadályát.
- [17] 4.2. Az indítványozó a Kúria döntése ellen az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be. A bírói döntés alapjául szolgáló eljárásban alperes volt, így érintettsége – az alább részletezett megkötéssel – megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [18] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az a személy tekinthető érintettnek, akinek a sérelmezett bírói döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sértette. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt testi és lelki egészséghez való jog (annak sajátosságaiból adódóan) kizárólag természetes személyeket megillető alapjog [3196/2020. (VI. 11.) AB határozat, Indokolás [12]]. Az indítvány nem vitatta az Alaptörvény XX. cikkében foglalt alapjog személyhez fűződő jellegét, ugyanakkor álláspontja szerint intézményvédelmi kötelezettsége miatt, az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésére is figyelemmel, köteles biztosítani az alkalmazásában álló személyek részére ezen alapjogot. Az indítványozó tehát nem saját nevében, hanem az általa foglalkoztatottakra tekintettel állította az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésének sérelmét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványozó más személyek nevében nem jogosult eljárni, az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével kapcsolatban a jogi személy indítványozó saját sérelmére nem is hivatkozhatott, ezért ezen indítványelem vonatkozásában az indítványozónak a befogadhatóság feltételeként meghatározott érintettsége nem volt megállapítható [ld. 3491/2022. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [27]; 3030/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [10]].
- [19] E körben utal arra is az Alkotmánybíróság, hogy a jelen ügyben nincs alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat az indítványozó intézményvédelmi kötelezettségét érintő érvelése és a támadott bírói döntésekben megfogalmazott indokok között. Semmi akadály nem volt ugyanis annak, hogy az indítványozó olyan módon tegyen eleget az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdéséből levezethető intézményvédelmi kötelezettségének, hogy egyben az eljárási szabályok betartásával, annak keretei között alkalmazzon az adott – etikai vagy fegyelmi – eljárás keretein belül kiszabható szankciót.
- [20] 4.3. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja szerint alkotmányjogi panasz az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának megsértése esetén nyújtható be. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem hordoz az indítványozó Alaptörvényben foglalt jogosultságának minősülő tartalmát az Alaptörvény 28. cikke [3369/2018. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [9]].
- [21] 4.4. A továbbiakban vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy az indítvány megfelel-e a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt követelményeinek. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá azt, amely az indítványozói jogosultságot megalapozza; az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntést; az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit; kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a támadott bírói döntés alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg azt.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatos panasz-elem tekintetében az indítvány nem tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért elmentés ezen alapjoggal. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiányában az indítvány nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek, és ekként nem alkalmas érdemi elbírálásra [lásd: 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [27]; 3272/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]].
- [23] A fentiek miatt az indítványnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapított része felel meg az indítványok határozottságával kapcsolatos valamennyi feltételnek.

- [24] 5. Az Abtv. 29. §-a alapján az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét támasztja alá vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [25] Az „Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panaszra. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]} Az Alkotmánybíróság „következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja az Alkotmánybíróság, hogy a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz” {3266/2020. (VII. 3.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [26] Az indokolt bírói döntéshez való jog tekintetében az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást fogalmazza meg, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Törvényszék és a Kúria az ügy lényegi részeit illetően kellően megindokolta álláspontját, s kifejtette, hogy az Együttes utasításba ütköző magatartás ellenére miért nem volt helye az írásbeli figyelmeztetés kiszabásának. Az, hogy az indítványozó a számára hátrányos, de az egyébként megindokolt bírósági döntés érvelését tévesnek vagy jogellenesnek tartja, önmagában nem alkotmányossági kérdés, és nem ad alapot a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyének a megállapítására [3351/2020. (VIII. 5.) AB végzés, Indokolás [17]].
- [27] 6. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában valójában a bírói döntésekben kifejtett jogértelmezést támadja; lényegében az indítvány az ítéletek tartalmi kritikáját foglalja magában. A tényállás megállapítása, az ennek alapjául szolgáló bizonyítékok értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvány nem tartalmaz olyan indokot, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetne fel, vagy a bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét támasztaná alá, ezért az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a), c), és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdéseire, azt visszautasította.

Budapest, 2023. december 4.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró helyett

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2278/2022.

