



## IGAZSÁGÜGYI MINISZTER

Iktatószám: XX-AJFO/217/.../2020.

Hivatkozási szám: III/1116-2/2020.

### **Alkotmánybíróság**

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

**Tárgy:** válasz a III/1116-2/2020. számú végzéssel összefüggésben

*Tisztelt* 

Köszönettel vettem kézhez a tárgybeli indítvánnyal kapcsolatos – III/1116-2/2020. ügyszámú – végzését, amellyel összefüggésben, az abban foglalt kérdések kapcsán az alábbiak szerint tájékoztatom.

A Kúria az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezett egyedi normakontroll eljárás során indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 20. § (5) bekezdésének alaptörvény-ellenességét annak visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítése mellett, valamint kérelmezte, hogy az Alkotmánybíróság zárja ki a támadott rendelkezés alkalmazását a Kúria előtti felülvizsgálati ügyben, továbbá valamennyi, valamely bíróság előtt folyamatban lévő eljárás során.

Mindenekelőtt kiemelendő, hogy az Igazságügyi Minisztérium tiszteletben tartja a bírói függetlenséget, valamint a hatalom megosztásának Alaptörvényében rögzített elvét, ezért a – támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggő – jogi véleményemet az indítványban foglaltakra figyelemmel, azonban az annak alapjául szolgáló bírósági határozatok ismeretének, illetve áttanulmányozásának hiányában alakítottam ki.

## **I. Előzmények**

### I. 1. A tárgybeli indítvány alapját képező ügyben eljáró jogi képviselőt érintő előzmények

Az indítvány alapjául szolgáló ügyben eljáró ügyvéd (a továbbiakban: Ügyvéd/Jogi képviselő) 2002. október 21. napjától tisztviselői szolgálati jogviszonyban állt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) jogelődjének különböző szervezeti egységeinél.

A NAV 2011. június 27.-i hatállyal felmentéssel megszüntette a Jogi képviselő jogviszonyát – az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: 1998-as Ügyvédi tv.) 25. § (3) bekezdésében rögzített – három éves ügyvállalási korlát alól történő felmentés mellett, így az Ügyvéd ezután is számos ügyben járt el jogi képviselőként a NAV egyes szervei előtt.

A Fővárosi Törvényszék a 6.Mf.680510/2016/10. számú ítéletében megállapította, hogy az Ügyvéd felmentése a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe ütközött, ezért arra kötelezte a NAV-ot, hogy az eredeti munkakörben foglalkoztassa tovább.

A Jogi képviselő szolgálati jogviszonyát azonban a NAV ismételen felmentéssel megszüntette 2017. április 3-i hatállyal, csak hogy ez alkalommal az ügyvállalási korlát alól nem adta meg részére a felmentést.

### I. 2. A tárgybeli indítvány alapjául szolgáló ügy előzményei

Az indítvány alapját képező ügy előzményeként a NAV elsőfokú adóhatósága – a 2017. október 18. napján kelt határozatában – mulasztási bírságot szabott ki Felperes terhére.

A Felperes ezt követően meghatalmazást adott az Ügyvéd részére teljeskörű képviseletre az adóigazgatási és hatósági eljárás, valamint a bíróság előtti rendes jogorvoslati eljárás vonatkozásában.

A NAV elsőfokú adóhatósága – az Ügyvéd, mint a Felperes jogi képviselője által előterjesztett fellebbezése okán eljáró másodfokú adóhatóság határozata (a továbbiakban: Másodfokú határozat) folytán jogerőre emelkedett, 2017. december 12. napján kelt végzésben (a továbbiakban: Végzés) – a fellebbezést, mint nem jogosulttól származót érdemi vizsgálat nélkül elutasította (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 40. § (2) bekezdésére, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 136. § (6) bekezdésére történő utalás mellett) arra hivatkozással, hogy a Jogi Képviselő 2017. április 3. napjáig jogviszonyban állt a NAV-nál, ezért az 1998-as Ügyvédi tv. 25. § (2)-(3) bekezdései alapján 2020. április 3. napjáig nem jogosult ügyvédként eljárni NAV előtt.

A Másodfokú határozat azonban nem került kézbesítésre az Ügyvéd részére.

Ezt követően a NAV Központi Irányítás Vezetője – a Végzés indokolásával azonos tartalmú – általános hatályú rendelkezést (a továbbiakban: Körlevél) adott ki a NAV szervezeti egységeinek vezetői számára, amelyben azt kérte, hogy a folyamatban lévő eljárások kerüljenek felülvizsgálatra, és amennyiben fény derülne arra, hogy egy adott ügyben az adózót az Ügyvéd képviseli, tegye meg mindenki a Ket. 40. § (4) bekezdése szerinti intézkedéseket képviselet visszautasítása érdekében, egyúttal pedig tájékoztassák az adózót arról, hogy a visszautasítás a jogaik gyakorlását és érvényesítését nem érinti.

A Felperes a Másodfokú határozat és a Végzés jogszerűségének megállapítása tárgyában közigazgatási jogvitát kezdeményezett a NAV másodfokú hatósága, mint I. rendű alperes ellen, a Körlevél vonatkozásában pedig a NAV-val, mint II. rendű alperessel (a továbbiakban együtt: Alperesek) szemben.

Az Alperesek az 1998-as Ügyvédi tv. 25. § (2) és (3) bekezdése és az Üttv. 20. § (5) bekezdése alapján kérték a Jogi képviselő kizárását a közigazgatási perből.

(Megjegyzendő, hogy az 1998-as Ügyvédi tv. 25. § (2) és (3) bekezdéseiben foglalt rendelkezések lényegileg azonos előírásokat tartalmaznak az Üttv. támadott, 20. § (5) bekezdésében foglaltakkal, lásd a III. pontot)

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (a továbbiakban: FKMB) az Ügyvéd eljárását – a Felperes részéről a Jogi képviselő számára 2017. november 14. napján adott meghatalmazás alapján – elfogadta, azonban a keresetlevelet a 26.K.33.645/2018/4. számú végzésében (a továbbiakban: Határozat) a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 48. § (1) bekezdés d) pontja alapján visszautasította.

Az FKMB a Határozata indokolásában kiemelte, hogy a NAV részéről jogellenesen került visszautasításra az Ügyvéd képviseleti jogosultsága, hiszen az Alpereseknek a megbízási jogviszony érvényességét az 1998-as Ügyvédi tv. 25. §-ában rögzített korlátozásra vonatkozóan [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:95. §-ában írottakra is figyelemmel] nem volt jogosultságuk vizsgálni. Az FKMB a Határozatában megállapította, hogy a NAV az Ügyvéd képviseleti jogosultságát csupán a Ket. 40. és 40/A. §-a, régi Art. 7-9/A. §-a, valamint az 1998-as Ügyvédi tv. 26. §-a keretein belül, és csak annyiban vizsgálhatja, amennyiben az magából a meghatalmazásból kitűnik.

A keresetlevél visszautasítására azért került sor, mert a NAV másodfokú hatóságának határozata nem került szabályszerűen kézbesítésre a Jogi képviselő részére, ezért nem volt megállapítható a közigazgatási per tárgyává tehető jogerős közigazgatási cselekmény.

Az I. rendű alperes a Határozat ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, egyúttal pedig a Felperes képviseletében eljáró Ügyvéd felülvizsgálati ellenkérelmet és csatlakozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához (csatolva ahhoz részére adott ügyvédi meghatalmazást).

A Kúria a 2019. április 18. napján kelt, Kfv.V.35.181/2019/8. számú végzésben megállapította, hogy a Jogi képviselő a felülvizsgálati eljárás során a felperes képviseletében – a törvény erejénél fogva – nem járhat el. A határozata indokolásában a Kúria hangsúlyozta, hogy az Üttv. 20. § (5) bekezdésében előírt, az ügyvédi tevékenység gyakorlásával kapcsolatos törvényi korlátozás köti mind a feleket, mind pedig az eljáró bíróságot. E körben kiemelte továbbá, hogy a végzés meghozatalának napján a – 2017. április 3. napjától kezdődő – három éves ügyvállalási korlát még nem telt el, tehát az összeférhetetlenség esete fennáll.

Az előbbieken írottakra tekintettel a Kúria a Kfv.V.35.181/2019/11. számú végzésében az Ügyvéd által előterjesztett felülvizsgálati ellenkérelmet, valamint a csatlakozó felülvizsgálati kérelmet visszautasította.

Ezt követően a Jogi képviselő kifogásolta a Kúria eljárásnak szabályszerűségét, ezért a felülvizsgálati ügyben eljáró, három bíróból álló tanács jogegységi eljárást kezdeményezett. A Kúria Elnöke azonban a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 32. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt feltétel hiánya miatt mellőzte a jogegységi eljárás elrendelését.

Végül a Kúria érintett ügyben eljáró tanácsa a Kp. 8. § (6) bekezdése alapján elrendelte, hogy a továbbiakban az ügyben öt hivatásos bíróból álló tanács járjon el, majd a 2020. április 30. napján meghozott, Kfv.1.35.231/2020/3. számú végzésében – a felülvizsgálati eljárás felfüggesztése mellett – előterjesztette a jelen válaszlevél tárgyát képező, egyedi normakontroll eljárás lefolytatása iránti kezdeményezését tartalmazó indítványát.

## II. A bírói kezdeményezéssel kapcsolatos álláspont (végzés szerinti első kérdés)

Előjáróban kiemelendő, hogy az Indítványozó vélekedése szerint a támadott jogszabályi rendelkezés ellentétes az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében rögzített előírással tekintettel arra, hogy az a normavilágosság követelményébe ütközik.

Az előbbieken írottakkal összefüggésben mindenekelőtt indokolt rámutatni az Alkotmánybíróság 3051/2020. (III. 2.) AB határozatában foglaltakra, amely szerint *„[n]em alkotmányossági, hanem jogegységi kérdésnek tekinthető ugyanis, ha az ítélkezési gyakorlat adott esetben nem egységesen értelmez valamely jogszabályi rendelkezést, a jogalkalmazás egységének biztosítása pedig az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének megfelelően a Kúria, és nem pedig az Alkotmánybíróság feladata. (...)”* {3349/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]} Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint tehát nem alkotmányossági, hanem jogegységi kérdés merül fel olyan esetben, amikor a támadott jogszabályi rendelkezés értelmezése ellentétes ítélkezési gyakorlathoz vezet.

Ahogy az a jelen válaszlevél I. 2. alpontjában ismertetett előzmények keretében is leírásra került, a Kúria felülvizsgálati ügyben eljáró három bíróból álló tanácsa már kezdeményezett jogegységi eljárást az ügygel összefüggésben, azonban annak lefolytatását a Kúria elnöke mellőzte. Ezt követően került sor az Alkotmánybíróság eljárásának indítványozására.

Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az Üttv. 20. § (5) bekezdésének alkotmányosságának kérdéskörétől elválasztható és elválasztandó, hogy az eljárási kódex lehetőséget teremt-e a követelmények vizsgálatára. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 70.§-a kimondja, hogy a *„meghatalmazott képviseleti jogosultságát a bíróság az eljárás bármely szakaszában hivatalból vizsgálja”*, ugyanakkor megjegyzendő, hogy a perjogi szabályok alkalmazási köre nem tárgya az indítványnak.

Emellett az Indítványozó részéről állított, vállalkozáshoz való jog sérelmével összefüggésben kiemelendő az Alkotmánybíróság 3/2020. (I. 3.) AB határozata, amelyben foglaltak szerint *„(...) [A] vállalkozás joga nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.”* {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]}.

E körben hivatkozható továbbá az Alkotmánybíróság azon döntése, amely szerint nincs akadálya *„...a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog korlátozásának, amennyiben a korlátozás eleget tesz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek.”* {16/2018. (X. 8.) AB határozat Indokolás [74]}, valamint azon határozat is, amelyben kifejtésre került, hogy a bizalmi jellegű ügyvédi megbízás magas szintű etikai követelményei mellett a korlátozás az elvtelen képviselet látszatának elkerülése érdekében indokolt {763/B/1998. AB határozat}, illetve azon döntés, amelynek vonatkozó részében kiemelésre került, hogy mivel az érintett előírás pontosan meghatározott átmeneti időszakokra és pontosan meghatározott jogviszonyban érvényesül, tehát időleges és részleges korlátozást valósít meg, ezért a vállalkozáshoz, valamint a munkához és a foglalkozáshoz való alapjogot nem korlátozza, hanem a foglalkozás gyakorlása során megvalósuló szükséges és arányos korlátozást eredményez {365/B/2000. AB határozat}.

A fentiekben ismertetett – részben az Indítványozó részéről is hivatkozott – alkotmánybírói gyakorlat alapján tehát kijelenthető, hogy a támadott szabály nem ütközik az Alaptörvény XII. cikke (1) bekezdésében rögzített előírásba sem. Tekintettel ugyanis arra,

hogyan a sérelmezett jogszabályi rendelkezés többek között a tisztességes eljárásról való jog érvényesülésének előmozdítása céljából (a szükségesség és az arányosság alapelveire is figyelemmel) az ügyvédi függetlenség érvényesülését szolgálja – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára is figyelemmel – nem foghat helyt a Kúria azon felvetése, amely szerint a kifogásolt szabály alkalmazásának következményeként sérül az ügyvédek munka és foglalkozás szabad megválasztásához fűződő joga. E körben hangsúlyozandó továbbá, hogy az ügyvédeknek nem csupán a korábbi munkaviszonyuk, vagy ahhoz hasonló más jogviszonyuk keretében, egy meghatározott jogterületen áll módjukban hivatásukat gyakorolni, hanem a korábbitól eltérő – egyéb jogágak keretében felmerülő – ügyek elvállalásának lehetősége is biztosított számukra, vagyis a sérelmezett jogszabályi rendelkezés következményeként nem kerülnek a jogi képviselők elzárásra a hivatásuk gyakorlásától, tehát az állam nem teszi lehetetlenné számukra a tevékenységük folytatását.

### **III. Az Üttv. és a 2018. január 1-ig hatályos az 1998-as Ügyvédi tv. érintett rendelkezései közötti eltérések szakmai indokai (végzés második kérdése)**

Álláspontom szerint a korábbi munkáltatóval szembeni ügyelvállalási korlát szabályozása túlnyomórészt nem változott.

Az Üttv. 20. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy korábbi munkáltatójával szemben az ügyvédi tevékenység gyakorlója akkor folytathat ügyvédi tevékenységet, ha a munkavégzésre irányuló jogviszony legalább három éve megszűnt, és az ügy intézésében nem vett részt. A korábbi munkáltató e korlátozás alól felmentést adhat. Az alapul szolgáló adóhatósági eljárás idején hatályos 1998-as Ügyvédi tv. 25. § (2) és (3) bekezdése ezzel tartalmilag azonosan úgy rendelkezett, hogy korábbi megbízójával szemben az ügyvéd megbízást akkor vállalhat el, ha a korábbi és az új ügy között nincs összefüggés, korábbi munkáltatójával szemben pedig akkor, ha a munkaviszony (szolgálati, alkalmazotti jogviszony) legalább 3 éve megszűnt, és munkavállalóként az ügy intézésében nem vett részt. A megbízó, a korábbi megbízó és a munkáltató a korlátozás alól írásban felmentést adhat.

Az ügyelvállalási korlátok közül az Üttv. 20. § (5) bekezdése a fentiek szerint lényegileg azonos tartalommal szerepelt már az 1998-as Ügyvédi tv. 25. § (2) és (3) bekezdésében is. A normaszöveg mindössze az Üttv. személyi hatályában bekövetkezett változásokra tekintettel, illetve a munkáltató Üttv. 2. § (2) bekezdés a) pont aa) alpontjában meghatározott gyűjtőfogalmának hivatkozásában tér el. E hivatkozás a szabály hatályát valamennyi az Üttv. 2. § (2) bekezdés a) pontjában felsorolt foglalkoztatási jogviszonyra kiterjeszti. A jogalkotó helyesen ismerte fel, hogy nem kívánt érdekkellentétes helyzet nem kizárólag a korábbi munkaviszony, hanem bármely foglalkoztatási viszony esetében előállhat, a jogviszony jellege ebből a szempontból nem meghatározó. A szabályozás célja annak megelőzése, hogy az ügyvédi tevékenységet gyakorló a korábbi jogviszonya alapján megszerzett információkat ne használhassa fel a korábbi munkáltatóval ellenérdekű későbbi ügyfele hasznára. A korlátozás mindkét törvény esetében időbeli határ nélkül áll fenn, ha az ügyvéd az érintett ügy intézésében részt vett, ha nem vett részt, akkor pedig a munkavégzésre irányuló jogviszony megszűnését követő három évig. A munkáltató továbbra is egyedileg adhat felmentést a korlátozás alól.

Az ügyvédi megbízás elvállalására vonatkozó az ügyvédekről szóló 1998-as Ügyvédi tv. 25. §-ában meghatározott korlátozások rendszerét az Üttv. 20. §-a lényegesen kibővítette és az általános összeférhetlenségi követelményeken [Üttv. 23. §] túl az egyedi érdekkellentétes helyzetek elkerülését és megszüntetését az ügyvédi tevékenységet gyakorló személyek felelősségévé tette az ügyelvállalási korlátokon keresztül. A megújult szabályok részben az

1998-as Ügyvédi tv. rendelkezéseit ismételték meg, részben a Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) 2016-os modell szabályait vették át, így megfelelnek a legújabb, nemzetközileg elfogadott sztenderdnek. Az érdekkonfliktusok szabályozása az ügyvédi függetlenség szélesebb körű érvényesülése érdekében jelentősen szigorodott, az Üttv. 20. és 21. §-ának rendszere egységes, azonos logika mentén az ügyvédek személyes felelősségévé teszi a személyükkel, korábbi megbízásaikkal, korábbi munkaviszonyukkal összefüggésben, de a korábbi vagy jelenlegi ügyfelek között felmerülő érdekellentétes helyzetek kezelését is.

#### **IV. Különbségek a szabályozásban az időközben elfogadott eljárási kódexekre is tekintettel (végzés harmadik kérdés)**

Ahogy az az előző kérdéssel kapcsolatban bemutatásra került, a volt munkáltatóval szembeni ügyelvállalási korlát az ügyvédi szabályozás megújítását követően tartalmilag változatlanul maradt fent. Bírósági eljárásokban a szabály alkalmazási köre álláspontom szerint szintén nem változott a 2018. január 1-jéig hatályos a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) és hatályos a Pp. azonosan rendelkezett a képviselői szabályszerűségének vizsgálata körében. A régi Pp. 72. §-a a képviselői jogosultság hivatalbóli vizsgálatát a régi Pp. 67-69. §-ban meghatározott követelményekre szűkítette, ezen a Pp. annyiban változtatott, hogy mellőzi az alkalmazandó §-okra történő merev hivatkozást, annak érdekében, hogy vizsgálható legyen a Pp. valamennyi képviselői jogra vonatkozó követelménye. A Pp. 70. §-a alapján a bíróság a képviselői jogosultság körében vizsgálhatja a meghatalmazás formai és tartalmi elemeit, ügyvédi meghatalmazás esetében az Üttv. 34. §-ában meghatározott követelményekre kiterjedően.

A Kúria által felhívott, a 3179/2018. (VI. 8.) AB határozatnak a Ket. 40. § (2) bekezdésére vonatkozó és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 13. § (4) bekezdés a) pontja esetében is alkalmazható értelmezésre véleményem szerint „a képviselő nyilvánvaló alkalmatlanságára” utaló általános fogalomhasználat teremt lehetőséget.

Álláspontom szerint az ügyvédi hivatás gyakorlásának speciális követelményei, ahogyan arra az indítványozó Kúria maga is rámutatott, indokoltá teszik az Üttv. 20. §-ában meghatározott valamennyi ügyelvállalási korlát fenntartását, ezek rendszere nem bontható meg. Az Üttv. szabálya azonban megfelel a normavilágosság követelményének és nem eredményezi a Kúria által megjelölt egyik alapvető jog szükségtelen és aránytalan korlátozását sem.

Kérem a tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2020. szeptember 25.

Tisztelettel:

