

**A közszolgálati jogviszony megszűnésének
és megszüntetésének esetei, különös
tekintettel a Kttv. szabályaira**

JELIGE: ÉLETPÁLYA

I. Bevezetés	3
II. Elméleti alapok	4
III. A közszolgálati jogviszony megszűnésének rendszere	5
III./1. A közszolgálati rendszerek	5
III./2. Nemzetközi modellek	6
III./3. A magyar szabályozás alakulása	8
III./4. Megszűnés és megszüntetés elhatárolása	11
IV. A megszűnés egyes esetei	12
IV./1. Kinevezésben foglalt határozott idő lejártá	12
IV./2. Jogviszonymegszűnés halál esetén	13
IV./3. Kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése a törvény erejénél fogva a Kttv-ben meghatározott esetekben	14
IV./4. Bíró, ügyész, 62. életév	15
IV./4.1. Alaptörvény-ellenesség	15
IV./5. Hivatalvesztés, mint fegyelmi büntetés	17
IV./6. A munkáltató fizetése képtelenné válása	18
V. A közszolgálati jogviszony megszüntetése, esetei	19
V./1. Közös megegyezés	19
V./2. Áthelyezés	20
V./3. Lemondás	22
V./4. Próbaidő	23
VI. A felmentés szabályai	24
VI./1. A felmentés írásba foglalása	25
VI./2. A felmentési okok	26
VI./3. A felmentés indokolása	27
VII. Felmentés hivatali méltatlanság címén	28

VII./1. Kötelező felmentés és fegyelmi eljárás.....	29
VIII. Nem megfelelő munkavégzés	30
IX. Egészségügyi alkalmatlanságra alapított felmentés	31
X. Felmentés bizalomvesztés miatt.....	32
X./1. Kitekintés a gazdasági munkajog világába, a vezetők	33
X./1.1. Vezető a közsférában	35
XI. Indokolás nélküli felmentés	37
IX./1. Az Alkotmánybíróság álláspontja.....	38
XII. Összegzés.....	41
XIII. Felhasznált irodalom	43

I. Bevezetés

A közszolgálati jogviszonyban, az állam a hatalomgyakorlás és egyéb más feladatait különböző hatósági és nem hatósági jellegű közintézmények útján látja el, mely közintézmények működéséhez munkatársakra van szükség. Őket nevezzük közalkalmazottaknak vagy köztisztviselőknek aszerint, hogy alacsonyabb vagy magasabb szintű közfeladatokat látnak el. Ez a besorolás hasonlít a munkajogi „munkás” és „alkalmazotti” státusz közötti különbségtételhez. A Kjt. rendezi ugyanis közalkalmazotti megjelöléssel a nem hatósági közintézményeknél dolgozók jogviszonyát, míg a hatóságoknál az érdemi tevékenységet ellátókat köztisztviselőnek elnevezve a Ktv.¹ pontosabban 2012. március 1. óta a Kttv.

A közszolgálati jogviszony a közigazgatás személyi állományának speciális, munkavégzésre irányuló jogviszonya, amely lényegi vonásaiban eltér a gazdasági szféra munkaviszonyától. A jogalkotó azzal próbálja ezt a fajta jogviszonyt vonzóvá tenni, hogy számos kedvezményt kapcsol hozzá, mind a jogviszony fennállása alatt, mind pedig annak megszűnése folyamán. Ezen kedvezmények összessége alakította ki a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos azon elvárásokat és elképzeléseket, melyek a köztisztviselői életpálya biztonságára, kiszámíthatóságára, valamint az elmozdíthatatlanságra vonatkoznak. Ezek a tézisek jellemzik a 2011-es jogalkotást is.

Dolgozatomban a közszolgálati jogviszony megszűnését és megszüntetését kívánom áttekinteni, mely véleményem szerint sok tekintetben megcáfolja ezeket az elképzeléseket, és ellentmond a köztisztviselői életpálya biztonságába vetett hitnek. Ezért a vizsgálódásokat az egyes intézmények esetén igyekszem ezekre a kollíziókra kiélezni, illetve rávilágítani arra, hogy az életpálya stabilitása a közszférában is gyakran meginoghat. Töreksem az egyes szabályozási egységekben fellelhető jogdogmatikai problémák szemléltetésére, a törvényben található koherencia zavarok feltárására, valamint a kialakult gyakorlat bemutatására.

A már említett 2011-es jogalkotás újítása, hogy a 2011. évi CXCV. a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény új terminológiát és új szabályozási rendszert vezetett be. A korábbi szabályok alapján ugyanis a kormánytisztviselők tulajdonképpen speciális jogállású köztisztviselők voltak, akik esetében a Ktv-t mögöttes szabályként kellett alkalmazni. Az új törvény azonban megkülönbözteti a „kormányzati szolgálati jogviszonyt” a

¹ Prugberger Tamás: *Jogdogmatikai problémák a munka- és közszolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése szabályainál*, [továbbiakban: Prugberger 1.] In: Miskolci jogi szemle, 4. évf. (2009) 1. sz. 30-42.

„közszolgálati jogviszonytól”, az előbbibe a kormánytisztviselőket, utóbbiba a köztisztviselőket sorolva. A törvény túlnyomó része a kormánytisztviselői jogviszony szabályait ismerteti, majd a köztisztviselőkre is ezeket rendeli alkalmazni a Negyedik Részben foglalt eltérésekkel.²

II. Elméleti alapok

A közszolgálati tisztségviselői jogviszony megszűnése eltér a hagyományos jogviszony megszüntetési formáktól. Az eltérések megértéséhez szükséges a közszolgálati jogviszony jellemzőinek áttekintése.

A foglalkoztatási jogviszonyok alapvetően két nagy csoportra oszthatók. Az egyikbe a munkaviszony és az egyéb munkavégzésre irányuló polgári jogi jogviszonyok tartoznak – gazdasági munkajog –, a másikba pedig az állami foglalkoztatás, vagyis a közszolgálati tisztségviselői és a közalkalmazotti jogviszony.

A gazdasági munkajog terén elsősorban a polgári jogias szerződési elemek érvényesülnek, a mellérendeltségi kapcsolat dominál. Ezzel szemben az állami szférában jelentkező közszolgálat és közalkalmazás területén a polgári jogias jelleg elhalványul, és a hierarchikus beosztási, valamint az alá-fölérendeltségen nyugvó utasításadási jelleg kerül előtérbe. Mivel a közszolgálatot ellátók tevékenységén nyugszik a szolgáltató és hatósági közigazgatás, valamint a szuverenitást megtestesítő államhatalom kiszolgálását végző apparátusok és intézmények működése, a közszolgálati jog kétségtelenül erőteljesebben kötődik a közjoghoz, mint a gazdasági munkajoghoz.³

² Ferencz Jácint: *Jogszerű jogbizonytalanság*, In: Miskolci jogi szemle, VII. évf. (2012) 1. sz. 101.

³ Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2001. 33.

III. A közzolgálati jogviszony megszűnésének rendszere

III./1. A közzolgálati rendszerek

A közigazgatás az államszervek rendszerének egyik alrendszere, mely alrendszer az állami akarat gyakorlati végrehajtásának megszervezését hivatásos apparátussal látja el. Ebből következik, hogy a szervezetrendszer egyik összetevője a hivatásos személyzet, amely a szervezet hatékony működése szempontjából alapvető jelentőséggel bír.⁴

Az állam által foglalkoztatottakkal kapcsolatos, mindenre kiterjedő elméleti rendszer az állami személyzeti politika. A személyzeti politika akkor lehet hatékony, ha pártpolitikától mentes, ám kormánypolitikától függő, a jogszerűség, szakszerűség, gazdaságosság és hatékonyság követelményeit szem előtt tartja. Egy jól kivitelezett állami személyzeti politika hatásaiban túllép – és ez növeli jelentőségét – a közzsférán és kihatással van a teljes gazdaság működésére,⁵ mert pozitívan hat a munka intenzitására, a teljesítménynövekedésre és összességében a hatékonyságot is növeli.

Egy állam közzolgálati rendszerének formája szoros összefüggésben áll a jogviszony megszüntetésének módozataival, ezért célszerű legelőször ezeket áttekinteni. A társadalom szervezetrendszerei között mindenkor kiemelkedő helyet foglalt el az államapparátus, a közigazgatás. E ténnyel számolva az államok általában a teljes államapparátusra nézve kialakítják az állami személyzeti politikát, s azon belül meghatározzák a közigazgatásra alkalmazandó személyzeti politikai elveket. Az ezt célzó döntési folyamatban legelőször tisztázni kell azt, vajon az állami szolgálat melyik rendszerében kívánják a közzolgálatot működtetni: zárt vagy nyílt rendszerben.

A nyílt rendszer szorosan kötődik a politikai rendszer változásaihoz, s ezért olyan jogszabályi környezetet alakított ki, amelyben csak rövid időszakra alkalmazhatók a közhivatalnokok. Az ún. zárt rendszere jellemző kiváltságok ebben a megoldásban nem léteznek.⁶ Főleg az Egyesült Államokban találkozhattunk ezzel a szisztémával, ami miatt az ott meghonosodott rendszert zsákmányrendszernek is szokás nevezni. Ennek lényege, hogy a választásokon győztes párt bizalmi alapon választhatta ki főleg a magas beosztású

⁴ Dr. Varga Jenő: *A közigazgatás személyzete*, In: Közigazgatási jog Általános rész, Virtuóz kiadó, Budapest, 2001, 100.

⁵ Rácz Zoltán: *Az állami személyzeti politika szükségessége*, In: Humánpolitikai szemle, 17. évf. (2006) 2.sz. 54-55.

⁶ Varga: *im.* 102.

közhivatalnokokat, mivel csak így módon látta biztosítottak politikai elképzeléseinek megvalósítását. Természetesen, ha a soron következő választás a kiválasztott közhivatalnokok számára kedvezőtlen eredménnyel zárult, az új kormány megalakulásával távozniuk kellett a közszolgálatból. A rövid távra szóló közszolgálati alkalmazás arra készítette a hivatalnokokat, hogy hivatali működésük alatt minél teljesebben megszerezzék a személyes boldogulásukhoz egyébként szükséges kedvezményeket, illetve javakat, s e miatt a köz szolgálat háttérbe szorult. Ennek is köszönhető, hogy a tisztán nyitott rendszerek ma már egyetlen államban sem léteznek, számos, a zárt rendszerre jellemző kötöttséget, illetve korlátozást vezettek be, hogy ezzel is előmozdítsák az érdemeken alapuló karrierrendszer megerősödését.

A zárt rendszer lényege az, hogy a közszolgálatban hivatásos és szakképzett személyeket foglalkoztatnak, akiket az általános munkaviszonyban állókhoz képest előjogokban részesítenek, s ezek ellentételeként különös köteleességekkel terhelnek. Ezek a jogok és kötelezettségek a jogviszony létesítésekor – a munkaviszony létesítésétől eltérően – nem képezik a szerződési egyezkedés tárgyát.⁷ Az előjogok között a legfontosabbak: az elmozdíthatatlanság, azaz a jogviszonyt kizárólag a törvényben meghatározott esetben lehet megszüntetni, és a garantált előmenetelhez való jog, amely miatt a zárt rendszert karrierrendszernek is nevezik. Ezek azok a tényezők, amelyek előnyt és biztonságot jelentenek a közszolgálatot választók számára a versenyszféra kockázataihoz képest. A zárt rendszerű közszolgálat további jellemzői, hogy a jogviszonyt nem magánjogi szerződés, hanem közjogi jellegű aktus létesíti, s a szolgálati jogviszony megszüntetése is elvileg ilyen aktussal történik.⁸

III./2. Nemzetközi modellek

Nyugat-Európában három nagy közszolgálati jogi szabályozási rendszer alakult ki. Az egyik ezek közül az angolszász, a másik a frankofon-latin, a harmadik pedig a germán megoldás.

1. Az angolszász modellt legtökéletesebben az Egyesült Királyság képviseli. Az Egyesült Királyságban a közszolgálat, a „public service” szabályai nem egységesek, mivel a parlament által jóváhagyott költségvetés elkülönült alapjaiból kapják tiszteletdíjukat, illetve havi illetményüket a public service egyes csoportjai. Ami a hatósági és a nem hatósági jellegű

⁷ Varga: *im.* 102.

⁸ Fazekas Mariann – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog általános rész* Osiris, Budapest, 2002, 256-257.

közüintézményeknél dolgozó közalkalmazottakat illeti, a királyi korona szolgálóinak számítanak, ők tartoznak az állami közszolgálathoz. Nem tartoznak viszont már ide a területi és a helyhatósági tisztviselők, mivel azok az illetményüket a területi és a települési önkormányzat büdzséjéből kapják. Ugyanakkor közalkalmazottaknak minősülnek az állami vállalatok munkatársai is, függetlenül attól, hogy köztisztviselőként, irodai alkalmazottként vagy fizikai munkásként dolgoznak. Főszabályként tehát a hatósági döntési jogkörrel rendelkező, valamint az ilyen jogkörrel nem rendelkező köztisztviselő és a közintézményeknél érdemi, valamint kiegészítő adminisztratív munkát végző közalkalmazott és az ilyen helyen dolgozó fizikai munkás egyaránt olyan közszolgának minősül, akinek státusza biztos. A közszolgáltatásra egységes pozitív jogi szabályozás az Egyesült Királyságban nem ismeretes. Angliában általánosan elfogadott az a felfogás, hogy a köz- és a magánigazgatás között, tehát az igazgatási cselekvések között nincs vagy minimális a különbség. Tehát az igazgatást végzők cselekménye nem tér el egymástól, bárhol is munkálkodjanak, éppen ezért szükségtelen jogállásuk speciális szabályozása.⁹ A közalkalmazotti jogviszony főszabályként egyedi szerződések megkötésével, a magánjogi megegyezéshez hasonló formában jönnek létre. E szerződések viszont a kinevezést is tartalmazzák.

Ez a kissé magánjogias jelleg az USA-ban szinte teljesen „civil service”-szé teszi a közszolgálatot, ami az elnök, a kormányzó, illetve a települési polgármester mandátumának az idejére szól. Ha mandátumuk letelte után új személy kerül e posztokra, az a korábbinak dolgozó közigazgatási garnitúrát általában teljesen lecseréli vagy új szerződéssel alkalmaz közülük egyeseket mandátumának idejére. A közszolgálati szerződések ezért az USA-ban határozott időre szólnak és így a státuszbiztonság is.

2. A frankofon-latin rendszerekben, a kinevezett közszolgálati alkalmazottak attól függetlenül, hogy hatósági vagy nem ilyen jellegű közintézménynél tisztviselőként, irodai alkalmazottként vagy munkásként dolgoznak, egységes közszolgálati jogállással és státuszbiztonsággal rendelkeznek. A francia közszolgálati jog a közalkalmazottakat négy kategóriába osztja. A közalkalmazottak státuszbiztonságot élveznek, hasonló a szolgálati idő figyelembevételével történő karrier-előreléptetési rendszer alapján kidolgozott bérbesorolás. Lényegbe vágó különbség azonban a két rendszer között az, hogy míg az önkormányzati közszolgálat jogi rendezésére nem hat ki az Egyesült Királyságban a központi szabályozás, addig a frankofon államokban viszont a centralizáció következtében igen. Franciaországban a foglalkoztatással kapcsolatos gondolkodás középpontjában a pénzügyek fejlesztése áll, ezek

⁹ Dr. Lőrincz Lajos: *A közigazgatási jog kialakulása, sajátosságai, tárgya*, In: A közigazgatási jog, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007, 24.

közül is kiváltképp a közpénzügyeké, mert ez minősíthető elsősorban olyan tényezőként, amely leginkább meghatározza a közigazgatás szervezeti és személyi fejlesztési lehetőségeit.¹⁰

3. A germán szabályozáshoz tartozik Németország, Ausztria és Hollandia, valamint részben Svájc is. A német államszervezet számára az utánpótlás és a munkatársak képzése mindig is lényeges feladat volt.¹¹ Ezekben az országokban közhivatalnoki törvény rendezi a közszolgálati jogviszonyt. Közhivatalnoknak számít mindenki, aki bármely típusú közintézménynél hatósági, illetve nem hatósági tevékenységet lát el a közintézmény működésével összefüggésben. Akinek a tevékenysége viszont nem ilyen, annak a szolgálati jogviszonya nem hivatalnoki, hanem a munkajog szerinti alkalmazott vagy munkás.

A német és az osztrák nem szerződéssel alkalmazott, hanem kinevezett közhivatalnok státuszbiztonsága teljes. E két országban a kinevezett közhivatalnok munkaviszonyát a közintézmény csak súlyos fegyelmi vétség esetén fegyelmi eljárás keretében szüntetheti meg.

Hollandiában a közintézmény részéről fenn áll a felmentés lehetősége. Azonban ott a közhivatalnok is a magán munkavállalóhoz hasonló erős felmondási védelemben részesül, mivel a munka-, illetve a közszolgálati jogviszony egyaránt csak a munkaügyi hivatal jóváhagyásával mondható fel munkáltatói oldalról. Ennél fogva a státuszbiztonság itt is hasonló, mint ami az angolszász és a frankofon-latin rendszerekénél.¹²

III./3. A magyar szabályozás alakulása

A II. világháborút megelőző magyar közszolgálati jog törvényi szinten az angol közszolgálati joghoz hasonlóan nem volt kodifikálva, csupán a közalkalmazottak bérbesorolása. A bérbesorolást a némethez hasonló, de valamivel egyszerűbb fizetési osztályok tartalmazták meglehetősen feudális jellemzőkkel. A kiegyezés után egyértelműen érvényesült az a felfogás, hogy az állami jogviszonyt világosan el kell határolni az egyéb munkajogi viszonyoktól.¹³ A köztisztviselőket az 1893. évi IV. törvénycikk fizetési

¹⁰ Ferenczy Endre: *A francia közigazgatás struktúrájáról*, In: Állam- és jogtudományi közlöny, XXV. évf. (1982) 2. sz. 266.

¹¹ *A képzés és személyzetfejlesztés új megközelítése a német Szövetségi Munkaügyi Hivatalnál - út a tanuló közigazgatás felé*, Humánpolitikai szemle, 19. évf. (2008) 7-8. sz. 136.

¹² A nemzetközi kitekintésre Prugberger Tamás: *A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében* című publikációja alapján került sor [továbbiakban: Prugberger 2.] Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica, 28/1 2010. Tomus 437-461.

¹³ Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog általános rész* Osiris, Budapest, 2002.

osztályokba sorolta, a némethez hasonlóan két kategóriát, a tisztviselőket (tiszttekét) és az altiszttekét megkülönböztetve. A magyar közszolgálatban mindenki, aki közintézménynél dolgozott, az angolszász és a frankofon-latin megoldáshoz hasonlóan státuszbiztonságot élvezett. A II. világháború előtti magyar közszolgálat jogi rendezése az előző három rendszer jegyeit elegyítve viselte magán.¹⁴

Egyes szerzők szerint bármely a jövőben megalkotandó közszolgálati szabályozás legfeljebb csak közelíteni tud ahhoz a biztonsághoz és gondoskodáshoz, ami az 1945-öt megelőző szabályozást jellemezte. A háborút megelőző felmentési rendszer, a mai viszonyokhoz képest meglehetősen „tisztviselő-barátként” jellemezhető. 1945 előtt a megszüntetésnek hét jogcíme volt: lemondás, fegyelmi büntetéssel való megszüntetés, szolgálattól való felmentés, nyugdíjazás, meghatározott időre adott megbízás lejártja, elbocsátás és az állás megszüntetése. A felmentés három esetét különböztették meg: a nyugdíjazást, a szabályszerű elbánást, és ennek különös eseteként a végkielégítést. Szabályszerű elbánás alá kellett vonni azt, akinek a szolgálatára átszervezés, vagy a munkaköre megszüntetése következtében nem volt szükség és hat hónap alatt más állásban elhelyezni nem lehetett. A szabályszerű elbánás tartama alatt a tisztviselő a beszámítható szolgálati évek függvényében fizetésének meghatározott százalékára tarthatott igényt. Másik – funkcióját tekintve a közszolgálati tisztségviselők ma ismert tartalékállományához hasonlatos – lehetőség volt valamely hivatal vagy állás átszervezése, illetve megszüntetése esetén az ún. rendelkezési állományba helyezés, így a „feleslegesség” vált tisztviselő szolgálati állománya nem szűnt meg azonnal.¹⁵

Más álláspontok szerint, a háború előtti közszolgálat is sok tekintetben magán hordozta a nyitott szabályozás jegyeit, amelynek köszönhetően egyáltalán nem lehetett biztosra venni, hogy a köztisztviselői lét élethosszig tartó foglalkoztatást fog jelenteni. Mint említettem, átszervezés, szervezet, illetve feladatmegszüntetés esetén a tisztviselőt rendelkezési állományba kellett helyezni, s ha egy évig nem tudták másik álláshelyre áthelyezni, szabályszerű elbánás alá vonták, vagyis az állam, szervezeti okból kifolyólag is megszüntethette a jogviszonyt. Ez nem csak lehetőség volt, hanem követett gyakorlat is.¹⁶ Tehát ezek alapján, ebben az időszakban sem élveztek nagyobb védelmet a köztisztviselők,

¹⁴ Prugberger 2.: *im.* 441.

¹⁵ Horváth István: *Merre tovább?! Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalapozásához (I.)*, In: *Közjogi szemle*, 1. évf. (2008) 2. sz. 37.

¹⁶ Erre példa, a közoktatásügyi igazgatás, illetve a nevelésfelügyelet 1935-ben végrehajtott átalakítása, amelynek során több, korábban önálló szervezet személyi állományát egyesítették.

mint a rendszerváltozás után a Ktv. alapján¹⁷ – vagy napjainkban a Kttv. szabályai tekintetében.

Az 1951. évi 7. törvényerejű rendelet, mint az első Munka Törvénykönyve megszüntetve a közhivatalnoki és a munkavállalói státusz kettősségét, egyféle megszüntetési rendszert hívott életre. A vállalat felmondás vagy azonnali hatályú elbocsátás, a dolgozó pedig felmondás vagy azonnali hatályú kilépés címén szüntethette meg a jogviszonyt. Ezen az 1967. január 1-jén hatályba lépett második Munka Törvénykönyve sem változtatott.¹⁸

A rendszerváltást követően, az 1992-es év egy munkajogi rendszerváltozást is magával hozott. A közszolgálat jelentősen differenciálódott, amelynek két lényeges pontja emelhető ki: egyrészt kizárta a közszolgálatból azokat az intézményeket és munkavállalói csoportokat, amelyek ún. lényegi szolgáltatásokat nyújtanak a lakosságnak (pl.: vasút, posta). Másrészt eltérő szabályozást valósít meg a közszolgálatban dolgozók különböző csoportjai között aszerint, hogy közhatalmi funkciót gyakorló vagy szolgáltató intézményről van-e szó.¹⁹

A magyar közigazgatásban a rendszerváltás utáni szabályozás tehát a zárt rendszert honosította meg, a II. világháború előtti magyar közigazgatási hagyományoknak és az európai gyakorlatnak megfelelően. A törvényi szabályozást azonban ellentételezte a közelmúlt gyakorlata, valamint az az elemi zsákmányszerzési ösztön, amely minden politikai tényezőt áthatott. A zsákmány ebben az esetben az állami hivatalokat, a közigazgatás hatalmi eszközrendszerének közvetlen megszerzését jelentette.²⁰

Az 1992-es közszolgálati törvényeket számos alkalommal módosították és 2012. március 1-jén hatályba lépett a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény, melynek értelmében a közszolgálati tisztségviselői jogviszony megszűnésének esetei a következők:

- a kinevezésben foglalt határozott idő lejárta,
- tisztségviselő halála,
- törvény erejénél fogva a Kttv-ben meghatározott estek,
- az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíró, ügyész minisztériumi beosztásának megszűnése,
- a 70. életév betöltése,
- prémiumévek programban történő részvétel,

¹⁷ Hazafi Zoltán: *A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. - közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai*, In: Új magyar közigazgatás, 1. évf. (2008) 2. sz. 26.

¹⁸ Nagyné Dorka Dóra: *Jogdogmatikai problémák a közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatban magyar és nemzetközi kitekintéssel*, In: Glossa Iuridica, III. évf. (2012) 1. sz. 87.

¹⁹ Horváth: *im.* 38.

²⁰ Erdélyi László: *A köztisztviselői rendszer és működtetése*, In: Magyar Közigazgatás, 45. évf. (1995) 9. sz. 520.

- államigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése,
- a tisztségviselő politikai vezetővé avanzsálása,
- hivatalvesztés fegyelmi büntetés,
- ha a tisztségviselő az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és a nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte.²¹

A közsolgálati tisztségviselői jogviszony megszüntetésének esetei a Kttv. alapján:

- felek közös megegyezése,
- közigazgatási szervek között történő áthelyezés, ill. közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyba való áthelyezés,
- lemondás,
- felmentés,
- azonnali hatályú megszüntetés a próbaidő alatt.²²

III./4. Megszűnés és megszüntetés elhatárolása

Az élethivatásszerűen gyakorolt köztisztviselői pálya legfőbb biztosítéka, hogy a közsolgálati tisztségviselői jogviszony csak a törvényben meghatározott esetekben szűnhet meg. A közigazgatási szerv csak szűk körben folyamodhat az elbocsátáshoz, s ez esetben is a törvényi rendelkezések szigorú megtartásával, kötött eljárás keretében szüntetheti meg a jogviszonyt.

Elvi és gyakorlati különbséget is szükséges tennünk a közsolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése között. Megszűnés esetén a jogviszony alanyainak akaratától függetlenül, egyéb jogi tények hatására ér véget a jogviszony, ilyen lehet például a jogszabályváltozás, vagy a cselekvőképesség elvesztése. A megszüntetés viszont, a jogviszony alanyai akaratnyilvánításának az eredménye, például a felmentés vagy lemondás esetén. A jogviszony megszüntetése mindig valamely fél részéről történő kezdeményezést jelent, hiszen közös megegyezés esetén is az egyik fél teszi meg az erre vonatkozó ajánlatát.²³

A felek akaratától függő megszüntetés történhet kétoldalú és egyoldalú akaratnyilvánítással egyaránt. A kétoldalú akaratnyilvánítás a megegyezés, míg az egyoldalú akaratnyilvánítás a felmondásnak tekinthető jognyilatkozat. A felmondást a munkáltató és a

²¹ Kttv. 60.§ (1)

²² Kttv. 60.§ (2)

²³ Munka- és szociális jog 2. előadás, 2012.február 27. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

munkavállaló, ill. a közalkalmazó és a közalkalmazott egyaránt gyakorolhatja. A közszolgálatban azonban a közalkalmazó részéről történő felmondást felmentésnek, míg a közalkalmazott részéről történőt lemondásnak nevezi a Kjt., a Ktv., valamint a Kttv. egyaránt. Egyes szerzők szerint, ez a terminológiai eltérés feleslegesen bonyolítja mind a szabályozást, mind pedig a jogalkalmazást. Helyesebb lenne ezért egységes terminológiával élni mind az Mt.-ben, mind a közszolgálatot szabályozó törvényekben.²⁴

Ezzel az állásponttal nem értek egyet. Véleményem szerint helyén való az elnevezésben történő megkülönböztetése is annak, hogy melyik fél szünteti meg a jogviszonyt. Ezért a gazdasági munkajog keretei között történő munkaviszony megszüntetésnél is kifejezetten helyesnek tartanám, az ilyen irányú elnevezés béli megkülönböztetést, és így mind a gazdasági munkajog, mind pedig a közszolgálati jog területén egyaránt differenciáltak lennének a jogcímek.

IV. A megszűnés egyes esetei

A közszolgálati jogviszony megszűnését eredményező ok önmagában vet véget a jogviszonynak, nincs szükség a jogviszony felszámolását célzó intézkedésekre sem a munkáltató, sem a közszolgálati tisztviselő részéről. Szükséges viszont az, hogy mind a munkáltató, mind a tisztségviselő (örökösei) a közszolgálati tisztségviselői jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó egyéb feladatokat oldjon meg. Ilyenek különösen: el kell számolni és ki kell fizetni a kormánytisztviselő, köztisztviselő illetményét, egyéb járandóságát, ki kell adni kitöltve a közszolgálati igazolást, a társadalombiztosítási igazolványt, rendezni kell az egyéb tartozásokat.²⁵

IV./1. Kinevezésben foglalt határozott idő lejárta

A kormányzati szolgálati jogviszony főszabály szerint határozatlan időre és teljes munkaidőben történő foglalkoztatásra létesül. Már a Ktv. is lehetőséget adott arra, hogy helyettesítés vagy meghatározott feladat ellátása céljából a közszolgálati jogviszony határozott időre létesüljön. Ezt a két esetkört a Kttv. azzal egészíti ki, hogy – törvény eltérő

²⁴ *Prugberger 1.: im. 31.*

²⁵ Ktv. kommentár, Complex CD. jogtár, a Ktv. 15. §-ához, Az általános alkalmazási feltételeknek megfelelő alkalmasság elvesztése

rendelkezése hiányában – tartós külszolgálat ellátása érdekében is létrejöhet a kormányzati szolgálati jogviszony határozott időre. A határozott idő elteltével azonban a kormányzati szolgálati jogviszony külön intézkedés nélkül megszűnik.

A helyettesítés céljából létrejövő határozott időre szóló kormánytisztviselői kinevezésben a helyettesített dolgozó újbóli munkába állásának időpontja is megjelölhető a határozott idő lejártaként. Ebben az esetben a jogviszony megszűnésének az időpontja a helyettesített tisztviselő újbóli munkára jelentkezése lesz.²⁶

A határozott idejű közszolgálati jogviszony akkor is megszűnik a határozott idő lejártával, ha a kormánytisztviselő egyébként felmentési tilalom alatt áll.²⁷

A határozott idejű közszolgálati tisztviselői jogviszony akkor sem alakul át határozatlan idejű jogviszonnyá, ha a tisztségviselő a határozott időtartam lejártát követően legalább egy munkanapot a közvetlen vezetője tudtával tovább dolgozik.²⁸

IV./2. Jogviszonymegszűnés halál esetén

A tisztségviselő halála esetén a jogviszony felmentési idő nélkül a halál napjával azonnal megszűnik, az anyagi természetű követeléseket pedig pl.: illetmény, az elhalt örököse érvényesítheti a személyhez fűződő jogok kivételével pl.: minősítéssel kapcsolatos jogok.

Abban az esetben, ha a közszolgálati jogviszony felmentéssel szűnt meg, a tisztségviselőt a Kttv. 68.§- a alapján felmentési idő illeti meg. Ha a kormánytisztviselő az utolsó munkában töltött napon felvette illetményét és egyéb járandóságát, de a felmentési idő alatt meghal, akkor értelemszerűen a felvett összegek visszakövetelésére nem kerülhet sor, mert a tisztviselő felmentésére a halálától függetlenül került sor.²⁹

²⁶ Ktv. kommentár, Complex CD. jogtár, a Ktv. 15. §-ához, A közszolgálati jogviszony megszűnése a kinevezésben foglalt határidő lejártával

²⁷ Dr. Cséffán József: *A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény és magyarázata*, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2012, 278.

²⁸ Dr. Cséffán József: *A köztisztviselők és a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény és magyarázata*, [továbbiakban: Cséffán] Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2011. 157.

²⁹ Cséffán: *im.* 157.

IV./3. Kormányzati szolgálati jogviszony megszűnése a törvény erejénél fogva a Kttv-ben meghatározott esetekben

- A Kttv. 39. §-a szerint kormányzati szolgálati jogviszony azzal a magyar állampolgárral létesíthető és tartható fenn, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes és legalább középfokú iskolai végzettséggel rendelkezik. Tehát amennyiben a tisztviselő büntetőjogi felelősségét jogerős bírósági határozat megállapítja, vagy a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezi, a szolgálati jogviszonya ex lege megszűnik.

- Ha a tisztviselő nem felel meg a törvényben meghatározott nemzetbiztonsági ellenőrzésnek, vagy annak nem veti alá magát, akkor vele nemzetbiztonsági szempontból bizalmas munkakörre nem létesíthető jogviszony és másik – nem bizalmasnak minősülő – munkakört kell neki felajánlani. Amennyiben ilyen nincs, vagy azt nem fogadja el, a szolgálati jogviszonyt azonnali hatállyal meg kell szüntetni.³⁰

- A tisztviselő köteles haladéktalanul írásban bejelenteni a munkáltatói jogkör gyakorlójának, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha összeférhetetlen helyzetbe kerül. A bejelentéstől számított 30 napon belül meg kell szüntetnie az összeférhetetlen helyzetet. Amennyiben ezt a tisztviselő nem tudja teljesíteni, a jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik. Ha az összeférhetetlen helyzet hozzátartozók között merül fel és az érintettek nem tudnak megegyezni, akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója „nyújt segítséget” és ő dönti el, hogy melyik tisztviselő jogviszonya fog megszűnni.³¹

- Ha a gyakornoknak kinevezett kormánytisztviselő a közigazgatási alapvizsgát a törvényben meghatározott határidő elteltét követő 6 hónapon belül nem teszi le, a tisztviselői jogviszonya megszűnik.³²

- A közügyektől eltiltás hatálya alatt álló közsolgálati tisztségviselő szolgálati jogviszonya a bírósági ítélet jogerőre emelkedése napján automatikusan megszűnik. Ha a munkáltató a jogerőre emelkedésről csak később szerez tudomást és a tisztviselőt tovább foglalkoztatja, a jogviszony a jogerőre emelkedést követően érvénytelennek számít.³³

³⁰ Kttv. 39. § (4)

³¹ Kttv. 86. § (1)

³² Kttv. 118. § (5)

³³ Cséffán: *im.* 159.

IV./4. Bíró, ügyész, 62. életév

A közsolgálati tisztségviselői jogviszony automatikusan megszűnik az igazságügyért felelős minisztériumba beosztott bíró minisztériumi beosztásának a megszűnésével, továbbá ha a tisztségviselő 70. életévét betöltötte.

Az alpont címének választása nem véletlen, hiszen a 2012. január 1-jével hatályba lépett új magyar alaptörvény – közvetve – a bírák és az ügyészek szolgálati életkor-határát a főszabályként megnyilvánuló 70 éves életkorral szemben a 62. életév elérésével állapítja meg. Ez azt jelenti, hogy míg a többi tisztviselő 70 éves koráig szolgálhat, addig a bírák és az ügyészek közsolgálati tisztségviselői jogviszonya a 62. életév elérésével megszűnik.³⁴ Bár a bírák és ügyészek szolgálati jogviszonyára külön szabályanyag vonatkozik és a Kttv. csak említést tesz róluk, a dolgozat témáját tekintve úgy vélem nem szabad említés nélkül elmennünk a probléma mellett.

IV./4.1. Alaptörvény-ellenesség

Az Alaptörvény megalkotása során a jogalkotó oldaláról megnyilvánuló egyértelmű szándék volt a bírói szolgálati jogviszony alsó és felső korhatárának a meghatározása, mely – mint azt a hatályba lépett szabályok mutatják – sikerrel zárult. Kérdés lehet azonban, hogy vajon a bírák és ügyészek szolgálati korhatárának oly módon történő maximalizálása, amely a velük összehasonlítható helyzetben lévőkhez képest megkülönbözteti őket kiállna-e egy esetleges Alkotmánybíróság előtti próbát.

Álláspontom szerint nem. Már maga az alaptörvény szóhasználata is pontatlan: a Kúria elnöke kivételével a bíró szolgálati jogviszonya az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltéséig állhat fenn.³⁵ Dr. Kozma György szerint, indokolatlan a bírák szolgálati viszonyának maximumát a változó öregségi nyugdíjkorhatárhoz igazítani, különösen a tekintetben, hogy a többi közsolgálati tisztséget viselő személy vonatkozásában ugyanez a maximum 70 év. Ezzel az állásponttal teljesen egyet értek, és ezért tartom már az alaptörvény szövegezését is pontatlannak, mert egy bizonytalan változóról rendelkezik. E mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a 2003. évi CXXVI. törvény megfelel a 2000/43/EK irányelv, ill. a 2000/78/EK irányelvben foglaltaknak, így a bírák korhatárának 62. életévben történő

³⁴ Prugberger Tamás: *Magyar munka- és közsolgálati jogi reform európai kitekintéssel*, Novotni kiadó, 2012, 216.

³⁵ Magyarország Alaptörvénye [továbbiakban: Alaptörvény] 26. cikk (2)

maximálása a magyar szabályok mellett a 2000/78/EK irányelv 2. cikk (2) bekezdés b) pontjában foglalt – az unió által meghatározott – esélyegyenlőségi követelményeket is sérti.³⁶

A szabályozással kapcsolatos aggályok beigazolódtak, hiszen az imént felvázolt problémakör az Alkotmánybíróság elé került alkotmányjogi panaszos eljárás keretében, melynek eredményeként az AB megállapította a támadott rendelkezések alaptörvényellenességét –megjegyzem nem az általam vázolt esélyegyenlőségi követelményekben ütközően. Viszont meg tette ezt az Európai Unió Bírósága, ugyanis a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben, arra hivatkozással, hogy az igazságszolgáltatási reform által bevezetett szabályok sértik a 2000/78/EK irányelvben foglaltakat, mely eljárás eredményeként a Bíróság megállapította, hogy a bírák, ügyészek szolgálati jogviszonyának 62 évben történő maximalizálása életkoron alapuló, az elérni kívánt célokkal arányban nem álló eltérő bánásmódot eredményez.³⁷

Az Alkotmánybíróság határozatának legneuralgikusabb pontja az a ténymegállapítás, hogy az Alaptörvény átmeneti rendelkezései nem határozzák meg az általános öregségi nyugdíjkorhatár mértékét, azt azonban igen, hogy ezt milyen időtartam alatt kell érvényesíteni.³⁸ Ez az időtartam, adott esetben akár három hónapra is lerövidülhet,³⁹ amiből az következik, hogy a bírói felső korhatár csökkentése csak viszonylag kis mértékű lehet ahhoz, hogy az alkotmányos rendelkezések ne sérüljenek, mert ellenkező esetben a bírói elmozdíthatatlanság elve csorbát szenved.

Az AB összességében megállapította, hogy a Tny.⁴⁰ egyrészt nem sarkalatos törvény,⁴¹ másrészt életkortól függő, mozgó korhatárra utal, ez a korhatár a 62. és 65. életév, ami lényegesen – 5-8 évvel – alacsonyabb, mint a betöltött 70. életév. Ennek eredménye, hogy az érintett bírákat hivatalukból gyorsan elmozdítják és ügyeikről leválasztják őket, ez pedig sérti a bírói függetlenséget⁴² tartalmi és formai szempontból egyaránt. Így az AB megállapítása szerint mindaddig, amíg az Alaptörvénnyel quadráló sarkalatos törvény nem rendelkezik a bírói szolgálati jogviszony felső korhatárának mértékéről, a bírákat ebből az okból felmenteni

³⁶ Dr. Kozma György: *Az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött bírók szolgálati jogviszonyának megszüntetése*, <http://www.mabie.hu/node/878> (2012. október 12.)

³⁷ A Bíróság ítélete, C-286/12. sz. ügy

³⁸ Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései 12. cikk (1)

³⁹ A nyugállományba helyezés – a felső korhatár elérése – esetén a bíró felmentési ideje 6 hónap. A bírót a munkavégzési kötelezettség alól 3 hónapra mentesíteni kell.

⁴⁰ 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

⁴¹ Alaptörvény 25. cikk (7) és 26. cikk (1) a bírák jogállásának részletes szabályait sarkalatos törvényre bízta

⁴² Az AB az elmozdíthatatlanság követelményét eddig is a bírói függetlenség részének tekintette. 21/2010. (II. 25.) ABh., ill. 1/2008. (I. 11.) ABh.

akarata ellenére nem lehet. Tekintettel a jogbiztonság elvére az AB. az alaptörvény-ellenes rendelkezéseket visszaható hatállyal megsemmisítette.⁴³

A teljesség kedvéért tisztázni kell, hogy a már felmentett bírák helyzete ezzel nem rendeződik, mert a Bjt.⁴⁴ értelmében a bírót kizárólag a köztársasági elnök mentheti fel, tehát a bírói szolgálati viszony megszűnéséhez fűződő jogkövetkezmények nem állnak be a köztársasági elnök határozata nélkül. Vice versa, az alkotmányellenessé nyilvánított törvény alapján felmentett bírák szolgálati jogviszonya nem áll helyre az alkotmánybíróági döntés erejénél fogva, hanem további jogi helyzetüket a Bjt. szabályai szerint kell rendezni.

IV./5. Hivatalvesztés, mint fegyelmi büntetés

A hivatalvesztés a köztisztviselővel szemben kiszabható legsúlyosabb fegyelmi büntetés. Ez tulajdonképpen egyúttal átmeneti kitiltást jelent a közigazgatásból, mert az ilyen büntetéssel sújtott köztisztviselő csak három év elteltével kerülhet ismét közszolgálati tisztségviselői jogviszonyba.

A törvény szerint a közszolgálati tisztségviselő feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak megfelelően szakszerűen, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni. A vonatkozó bírói gyakorlat szerint e kötelezettség súlyos megszegése miatt kiszabott hivatalvesztés fegyelmi büntetés megalapozott.⁴⁵

E rendelkezés vonatkozásában nem értek egyet azon jogalkotói megfontolással, amely következtében a hivatalvesztés fegyelmi büntetés a megszűnési okok között került elhelyezésre. Ha közelebbről megvizsgáljuk ezt a jogintézményt, akkor azt láthatjuk, hogy ez tulajdonképpen egy egyoldalú munkáltatói döntés következménye, így szembe menni látszik a megszűnés azon szabályával, hogy a jogviszony alanyainak akaratától függetlenül, egyéb jogi tények hatására ér véget a jogviszony.⁴⁶ De ez tulajdonképpen már „csak” egy okozat, melyet meg kell, hogy előzzön a közszolgálati tisztségviselő szolgálati jogviszonyából eredő vétkes kötelezettségzegése, mely alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles az eljárást megindítani.⁴⁷ Ez véleményem szerint ismételten nem minősíthető ún. jogviszonyon kívüli egyéb jogi tényként. Ezek alapján, indokoltabb lenne a hivatalvesztést a megszüntetési módok

⁴³ A bírák nyugdíjazásával kapcsolatos alkotmányjogi problémák bemutatása a 33/ 2012. (VII.17.) ABh. alapján történt

⁴⁴ 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

⁴⁵ BH.1996.232.

⁴⁶ lásd: III./4. Megszűnés és megszüntetés elhatárolása

⁴⁷ Kttv. 156. § (1)

között elhelyezni, mivel ez a „régí Mt.” szóhasználatával élve rendkívíli felmondásként is értékelhető.

IV./6. A munkáltató fizetéseképtelenné válása

A jogviszony megszűnése kapcsán az előzőekben már említésre került a munkavállaló halála, amely a jogviszony megszűnését eredményezi. Ezzel szemben, a munkáltató halála többnyire csak olyan egyedül álló munkáltató halála esetén szünteti meg automatikusan a munkavállaló jogviszonyát, akinek semmilyen örököse nincsen. Ehhez hasonló helyzet áll elő a munkáltató fizetéseképtelensége esetében is. Ekkor vele szemben csőd-, ill. felszámolási eljárás indul. Ezek az eljárások nem eredményezik a munkaviszony megszűnését, annak ellenére, hogy a fizetéseképtelenné válás, többnyire nem a munkáltató akaratából áll elő. Ilyen helyzetben a munkajogviszonyok munkáltatói, illetve annak helyébe lépő vagyonszámoló felmondására kerül sor. Az országgyűlés a 80/987. sz. EGYK. irányelv implementációjaként megalkotta a 1994. évi LXXV. törvényt. A törvény értelmében a munkáltatók kötelezően fizetendő – adó jellegű – hozzájárulásaiból bérgarancia alapot kell képezni, amennyiben a munkáltató fizetéseképtelen helyzetbe kerül, az alap terhére a munkavállalók részére 3 havi bér, - vagy bérjellegű juttatás kerül kifizetésre.

Ha az előzőeket megpróbáljuk a közszolgálati jogviszony vonatkozásában elképzelni, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy ez elvileg nem lehetséges. Ennek oka, hogy a közszolgálat esetében munkáltatói oldal okán történő közszolgálati jogviszony megszűnés nem alkalmazható, csak felmentéssel történő megszüntetése. Közszolgálati intézménynél ugyanis a klasszikus értelemben vett fizetéseképtelenségi eljárás lefolytatására nem kerülhet sor.⁴⁸ Annál inkább, mivel a közszolgálati tisztségviselők illetményüket az államtól kapják és egy ilyen eset azt jelentené, hogy az állam nem képes a munkatársait megfizetni.

Ennek ellenére a gyakorlat meghazudtolni látszik az elméletet. Erre példaként Esztergomot említhetjük, ahol az önkormányzat költségvetési problémái először 2011-ben vezettek odáig, hogy egyes utcákban kikapcsolták a közvilágítást a számlatartozások miatt és az önkormányzati fenntartású közintézmények működtetését nem volt képes finanszírozni a helyi testület. A város 2011-ben állami segítséggel tudta elkerülni a teljes csődöt, ugyanis az állam átvette az önkormányzat által működtetett intézmények fenntartását. Ezt azonban nem „ingyen” tette, ugyanis a település folyószámlájáról az ehhez szükséges költségeket

⁴⁸ Prugberger 1.: im. 33.

folyamatosan beszédte. 2012 októberére azonban nem állt rendelkezésre fedezet az önkormányzat számláján, így az állam – 400 millió forint erejéig – inkasszóval zárta az önkormányzati pénzeket. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a város semmilyen kifizetést nem tud teljesíteni, amíg ez az intézkedés érvényben van, tehát az önkormányzat tisztviselői sem kaphatják meg illetményüket, így ténylegesen a „munkáltató fizetéseképtelenségéről” beszélhetünk.

V. A közzolgálati jogviszony megszüntetése, esetei

A közzolgálati jogviszony megszüntetésének rendszere alapvetően két oldallal jellemezhető:

- beszélhetünk egyrészt a munkáltató akaratából történő megszüntetésről, mely lehet a közös megegyezés munkáltatói kezdeményezése, a felmentés, ill. a jogviszony azonnali hatályú megszüntetése a próbaidő alatt a munkáltató által.

- másrészt megtaláljuk a köztisztviselő elhatározása szerinti megszüntetés lehetőségét, hiszen a tisztségviselő is kezdeményezheti a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését, ill. le is mondhat a tisztségéről indokolás nélkül, továbbá a próbaidő alatt a tisztségviselőt is megilleti az azonnali hatályú megszüntetés joga.

V./1. Közös megegyezés

A közzolgálati tisztségviselői jogviszonyt a felek közös megegyezéssel bármikor megszüntethetik. Ezt a megegyezést a feleknek írásba kell foglalnia, melyből egyértelműen ki kell tűnnie, hogy a felek akaratuk a közzolgálati jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére irányul.⁴⁹ Ha a megállapodásban foglalt nyilatkozat érvényességét valamelyik fél kétségbe vonja pl.: tévedésre, megtévesztésre vagy fenyegetésre hivatkozva, akkor a Pp. 164.§ (1) bekezdése értelmében a tényállás tisztázásával az érintett félnek kell bizonyítania a tényállás valódiságát. A jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetése a felek ugyanolyan szintű akarategyezségét kívánja meg, mint a kinevezés tartalmában történő megállapodás.

Ha a felek egy adott okiratban konszenzusra jutottak a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetéséről, viszont ennek időpontját egy másik okiratban

⁴⁹ BH.2002. 203.

rögzítették, ez nem ellentétes a törvénnyel, mert nem írja elő, hogy a felek a jognyilatkozatukat közös okiratba kell foglalni.⁵⁰

A közszolgálati tisztségviselői jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetése esetén kizárt, hogy a felek felmentési időről rendelkezzenek, hiszen ennek semmi értelme nem lenne, annak viszont nincs akadálya, hogy ha a megegyezésben a felek egy későbbi időpontot állapítanak meg a jogviszony megszüntetésére, ezen időpontig a tisztviselő a munkavégzés alól mentesüljön.⁵¹ A törvény alapján fogalmilag kizárt, hogy a közszolgálati tisztségviselő közös megegyezés esetén végkielégítésben részesüljön, mert ez csak felmentés vagy az államigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése esetén illeti meg.⁵² Abban az esetben, ha a felek a megállapodásukban mégis valamilyen végkielégítésnek tűnő juttatásról rendelkeznek a tisztségviselő javára, az valójában a munkáltató mérlegelési jogkörében adott juttatás, kvázi jutalom.⁵³

A jogviszony nem közös megegyezéssel, hanem lemondással szűnik meg abban az esetben, ha közszolgálati tisztségviselő a munkáltatónál a közös megegyezéssel történő megszüntetést kezdeményezi, de a munkáltató a közös megegyezéshez nem járul hozzá és közli a tisztségviselővel, hogy nyilatkozatát lemondásnak tekinti. Amennyiben a tisztségviselő ezt tudomásul veszi és elfogadja, akkor a jogviszony a lemondási idő letöltése után megszűnik.⁵⁴ Ahhoz, hogy a szolgálati jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetése megállapítható legyen, minden esetben szükséges, hogy a felek minden lényeges kérdésben azonos álláspontra jussanak.⁵⁵ A felek disszenzusa esetén tehát, a munkáltató közös megegyezéssel a közszolgálati tisztségviselői jogviszonyt jogellenesen szünteti meg.⁵⁶

V./2. Áthelyezés

A közszolgálati tisztségviselői jogviszony megszüntethető áthelyezéssel a közigazgatási szervek között, illetve a közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervek között. Látható tehát, hogy az áthelyezés egy olyan háromoldalú megállapodás, amelyben két munkáltató egymással és a közszolgálati tisztviselővel kölcsönösen megállapodik abban, hogy a tisztviselő a megjelölt időponttól az új

⁵⁰ Munkajogi Döntvénytár I.99.

⁵¹ Munka- és szociális jog 2. előadás, 2012.március 5. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

⁵² Kttv. 69.§ (1)

⁵³ Cséffán: *im.* 160.

⁵⁴ BH.2002.75.

⁵⁵ BH.2002.203.

⁵⁶ EBH.2005. 1347.

munkáltatónál végzi munkáját.⁵⁷ Az áthelyezésről szóló megállapodás megkötése, illetve annak módosítása során is alapvető követelmény, főként a munkáltatóval szemben, a rendeltetésszerű joggyakorlás alapelvének tiszteletben tartása. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató indokolatlanul nem tagadhatja meg az áthelyezésre vonatkozó háromoldalú megállapodás megkötését.⁵⁸

A jogintézmény egyik sarokpontja véleményem szerint a kölcsönös megállapodásban keresendő, mely megállapodás alapján az áthelyezés, vagyis a másik munkáltatóhoz való átkerülés feltétele, hogy az eredeti munkáltatónál a szolgálati jogviszony megszűnjön és az új munkáltatóval egy új szolgálati viszony létesüljön. Bár a létrejött jogviszony egy merőben új alapokon álló kinevezésen nyugszik – mivel a jogviszony alanyai tekintetében változás áll be – a törvény mégis akként rendelkezik, hogy a szolgálati idő számítása szempontjából az időtartamokat össze kell számítani, vagyis a folytatólagosság nem szakad meg.^{59,60}

Álláspontom szerint, nem lenne szükségszerű az eredeti kinevezés megszüntetése és az átvevő munkáltatóval új jogviszony létesítése, mert az áthelyezés dogmatikailag munkáltatói jogutódlásnak is tekinthető. Ezért megtévesztő lehet a törvény szövegezése, mert megszüntetési okként az áthelyezést említi, azonban a jogintézmény lényegét tulajdonképpen a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlásra vonatkozó előírások adják, melyet a törvény külön is szabályoz, azonban – véleményem szerint helytelenül – azt leszűkíti kizárólag azon esetkörre, amikor a közszolgálati tisztségviselő beleegyezése nélkül is módosítható a kinevezés. Tehát az áthelyezés kvázi munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás a közszolgálati tisztségviselő beleegyezésével. Az áthelyezés esetében is szükséges, hogy az annak időpontjában fennálló jogviszonyból származó jogok és köteleességek a jogutódlás időpontjában a jogelőről a jogutód munkáltatóra szálljanak át.⁶¹ Az átszállás során az átadó munkáltatónak tájékoztatási kötelezettsége áll fenn az átvevő munkáltató irányába akkor is, ha áthelyezésről van szó, gondoljunk csak a törvény által is külön nevesített tanulmányi szerződésre. Az áthelyezett tisztségviselőnek ugyanis a tanulmányi szerződésből származó igényérvényesítés lehetőségét az átvevő munkáltatóval szemben biztosítani kell akkor is, ha áthelyezésről van szó, nem csak akkor, ha a beleegyezése nélküli kinevezés módosítás feltételei állnak fenn.

⁵⁷ Munka- és szociális jog 2. előadás, 2012.március 5. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

⁵⁸ *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, Szerk.: dr. Hazafi Zoltán, 2012. március 31. 137.

<http://www.nki.gov.hu/files/A%20k%C3%B6zszolg%C3%A1lati%20tisztvisel%C5%91i%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20%20magyar%C3%A1zata.pdf> (letöltve: 2012. október 18.)

⁵⁹ Kttv. 69. § (5) b.)

⁶⁰ Kttv. 59. § (5)

⁶¹ Kttv. 58. § (2)

A korábban hatályos jogszabályok szerint, közszerológati jogviszony áthelyezéssel csak a közigazgatási szervek között jöhetett létre, illetve volt megszüntethető. A törvénymódosítások következtében mára áthelyezéssel kormányzati szológati, közalkalmazotti és hivatásos szológati viszony egyaránt létesíthető, illetve megszüntethető, tekintet nélkül arra, hogy az adott szológati jogviszony határozott vagy határozatlan idejű.⁶²

V./3. Lemondás

A lemondás a tisztségviselőnek a közigazgatási szervhez címzett olyan egyoldalú jognyilatkozata, amely a munkáltató hozzájárulása nélkül megszünteti a jogviszonyt. Ezt a nyilatkozatot a tisztségviselőnek indokolnia nem kell – ahogy az Mt. szerint sem kell a munkavállalónak megindokolnia határozatlan időtartamú munkaviszonyának megszüntetését –, de abból világosan ki kell tűnnie, hogy a közszerológati tisztségviselő a jogviszonyáról lemondott. A lemondás lehetősége adott határozott és határozatlan időre létesült jogviszony esetén egyaránt. A lemondást a munkáltatói jogkör gyakorlójának tudomására kell hozni, aki ennek fényében a jogviszonyt megszünteti. Ha a lemondást a munkáltatói jogkör gyakorlójával közölték, akkor visszavonásra kizárólag a munkáltató egyértelmű hozzájáruló nyilatkozata alapján van lehetőség.⁶³ Amennyiben a közszerológati tisztségviselő lemondása alapján a munkáltató megszünteti a közszerológati tisztségviselői jogviszonyt, vita esetén a munkáltatót terheli annak bizonyítása, hogy a tisztségviselő szológati jogviszonyáról lemondott.⁶⁴

A törvény két hónap lemondási idő kitöltését írja elő a közszerológati tisztségviselő számára, így az azonnali hatállyal történő lemondás jogellenes. Azonban munkáltatói mérlegelés körébe tartozik a rövidebb lemondási időben történő megállapodás.⁶⁵ Amennyiben a felek megállapodnak abban, hogy a lemondási idő két hónapnál rövidebb lesz, ez önmagában nem eredményezi jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését, mert a jogcím változatlanul lemondás marad.

A szakirodalom eltérő állásponton van a lemondási idő tekintetben. Egyes nézetek szerint a lemondási idő le nem töltése esetén a tisztségviselő fegyelmi vétséget követ el, mert a szológati jogviszonyból eredő kötelezettségeit vétkezen megszegi, ezért vele szemben helye

⁶² Cséffán: *im.* 162.

⁶³ BH.1998/1/51

⁶⁴ LB M. törv. II. 10177/1975.

⁶⁵ Kttv. 61. §

van a fegyelmi eljárás lefolytatásának. Ez az álláspont azonban alapjában véve téves, mert a fegyelmi eljárás csak a szolgálati jogviszony fennállta alatt folytatható le. A lemondás pedig a munkáltatói jogkör gyakorlójával történő közlés pillanatában megszünteti a jogviszonyt. A fegyelmi eljárást meg kell szüntetni, ha annak tartama alatt a szolgálati jogviszony megszűnik.⁶⁶ A törvény nem tesz különbséget a jogszerű vagy jogellenes megszüntetési módok között, ezért a jogellenes lemondással közszolgálati tisztségviselői jogviszonyát megszüntető tisztségviselővel szemben fegyelmi eljárás nem indítható és vele szemben fegyelmi büntetés sem szabható ki.⁶⁷ Ebben az esetben tehát egyértelmű, hogy kizárólag a jogellenes megszüntetés jogkövetkezményei alkalmazhatók, vagyis a kormánytisztviselő (köztisztviselő) köteles a munkáltató számára a lemondási időre járó illetményének megfelelő összeget megfizetni. A munkáltató ezt meghaladóan kártérítési igényt is érvényesíthet, de ezek együttes összege a tisztségviselő tizenkét havi illetményének összegét nem haladhatja meg.⁶⁸

V./4. Próbaidő

A közszolgálati tisztségviselői jogviszonyban kötelező próbaidő kikötése, mely háromtól hat hónapig terjedhet.⁶⁹ A próbaidő rendeltetése, hogy a felek kölcsönösen lehetőséget kapjanak egymás és a munkakörülmények megismerésére. A próbaidő tartamát a jogviszony létesítésekor meg kell határozni, így erre a kinevezésben kerül sor. Próbaidő kikötése határozott és határozatlan idejű közszolgálati tisztségviselői jogviszony létesítésénél egyaránt lehetséges. Nincs törvényi akadálya annak sem, hogy rövidebb tartamú határozott szolgálati viszony esetén a határozott idő- és a próbaidő tartama azonos legyen.

A gyakorlatban előfordulhat, hogy a kinevezésben, a szolgálati jogviszony létesítésekor elmulasztják a próbaidő kikötését. Egyes szerzők szerint a próbaidő kikötésének hiánya önmagában nem teszi a kinevezést teljes egészében érvénytelenné, mert a kinevezési okiratok előkészítéséről – így arról is, hogy a kinevezés a próbaidő kikötését tartalmazza – a munkáltatónak kell gondoskodnia. Ebből következően a próbaidő megállapításának elmaradása a munkáltató hibájából eredő részleges érvénytelenséget eredményez, melyre – a

⁶⁶ Kttv. 158. § (1) a)

⁶⁷ Cséffán: *im.* 164.

⁶⁸ Kttv. 194. §

⁶⁹ Kttv. 46. §

munkáltató nem – csak a közszolgálati tisztségviselő hivatkozhat.⁷⁰ Ez persze azt jelenti, hogy a munkáltató nem, csupán a tisztségviselő szüntetheti meg három hónapon belül, azonnali hatállyal, próbaidőre történő hivatkozással a jogviszonyt.

Ezzel az állásponttal nem értek egyet tekintve, hogy a Kttv. 46. §-a szerint a kinevezésben próbaidőt kell kikötni, ezért a próbaidő a kinevezés kötelező tartalmi elemének tekinthető. Ennek ellenére, a kikötés elmaradása önmagában véve véleményem szerint sem vezet érvénytelenségre, mert a kinevezési iratokat bár a munkáltató készíti elő, azokat a tisztségviselőnek el kell olvasnia és el kell fogadnia, tehát ugyanannyi esélye van felfedezni a hiányosságokat, mint a munkáltatónak és a próbaidő kikötésének elmaradása legalább annyira a tisztségviselő érdekkörében felmerülő mulasztás, mint a munkáltatóéban. Ezért véleményem szerint méltánytalan lenne a munkáltatóra nézve, hogy csak a tisztségviselő folyamodhasson próbaidőre hivatkozással azonnali hatályú felmondáshoz. Ebből következően egy ilyen jogvita esetén vagy mindkét fél számára biztosítania kell a bíróságnak a próbaidőre történő hivatkozás lehetőségét, vagy érvénytelennek kell tekinteni a kinevezést. Kíváncosabb azonban, hogy a gyakorlatban a hivatkozási alapot mindkét félnek biztosítsuk, tekintettel a szerződési elvre. A kinevezés ugyanis, a jogviszonyt létrehozó – kvázi – szerződésként értékelhető a közigazgatási szerv és a tisztségviselő között, melyet a felek joghatás kiváltását célzó, egybehangzó akaratnyilatkozata hoz létre. A *pacta sunt servanda* elvből pedig az következik, hogy a szerződést aszerint kell végrehajtani, ahogy a felek a szerződésben rögzítették, és attól csak közös akarral lehet eltérni. Tehát a közérdek sérelme akkor kerülhető el leginkább, ha a bíróság egy ilyen esetben a felek egyenlőségét helyezi előtérbe a munkajogban általában érvényesülő kladikáló kogenciával szemben, mert semmi nem indokolja, hogy a tisztségviselőnek szélesebb körben biztosítsa a jogalkalmazó a jogviszony megszüntetés lehetőségét, mint a munkáltatói jogkör gyakorlójának.

VI. A felmentés szabályai

A felmentés a munkáltató olyan egyoldalú, a közszolgálati tisztségviselőhöz címzett jognyilatkozata, amely a jogviszonyt a jövőre nézve a tisztségviselő hozzájárulása nélkül, a felmentési idő elteltével szünteti meg. Felmentéssel mind a határozatlan, mind a határozott időre létesített jogviszony megszüntethető. A felmentés visszavonására csak a másik fél

⁷⁰ Cséffán: *im.* 134.

kifejezett hozzájárulásával – általában írásban – van lehetőség.⁷¹ A felmentés akkor sem vonható vissza a tisztségviselő hozzájárulása nélkül, ha az felmentési tilalomba vagy korlátozásba ütközik. Az azonos felek között létesült közszolgálati tisztségviselői jogviszonyt csak egyszer lehet megszüntetni, ezért a felmentést is csak egyetlen alkalommal lehet érvényesen megtenni.⁷²

A munkáltató a felmentési idő alatt újabb felmentést nem adhat ki, csak abban az esetben, ha az azt megelőzőt a tisztségviselő hozzájárulásával visszavonta.⁷³ Ha azonban a visszavonás nem kifejezett visszavonó nyilatkozattal történt és a felek a jogviszonyt – a felmentési idő letelte után is – változatlanul fenntartják – mert a munkáltató újabb felmentést nem közölt –, úgy kell tekinteni, hogy a másik fél a visszavonáshoz hozzájárult. Ha a munkáltató a felmentést visszavonta, utóbb nem helyezkedhet arra az álláspontra, hogy annak visszavonása csak a felmentés felfüggesztését jelentette, miután a közszolgálati tisztségviselői jogviszonyra vonatkozó szabályok nem teszik lehetővé a felmentés felfüggesztését.⁷⁴

A felmentésnek az arra feljogosított munkáltatói jogkörgyakorlótól kell származnia. Így a megszüntetésről szóló döntést a munkáltatói jogkör gyakorlójának kell meghoznia, és a felmentést tartalmazó iraton az aláírásának szerepelnie kell.⁷⁵

VI./1. A felmentés írásba foglalása

A közszolgálati jogviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozatokat – így a felmentést is – írásba kell foglalni. Elmulasztása érvénytelenséget von maga után, így alkalmatlan lesz a célzott joghatás kiváltására. Ebből következően a szóban közölt felmentés is érvénytelen, nem szünteti meg a jogviszonyt, így a közigazgatási szervet továbbra is terheli a foglalkoztatási kötelezettség.⁷⁶

Az írásbeliség fontos tényező egy munkaügyi jogvita folyamán is, hiszen az Mk.95. számú állásfoglalás értelmében, a munkáltató nem hozhat fel olyan indokot, amely nem szerepelt a felmentésben. A munkáltató által eredetileg közölt felmentési okon felül további felmentési okot a munkaügyi jogvita során bizonyítani nem lehet. Erre csak újabb munkáltatói

⁷¹ BH.1997.606.

⁷² BH.2003.168.

⁷³ LB Mfv. 10.480/1998/3.

⁷⁴ Cséffán: *im.* 167.

⁷⁵ Munkaügyi értesítő 2009. április. 118-119.

⁷⁶ Cséffán: *im.* 168.

felmentés alapján, újabb munkaügyi jogvitában kerülhet sor.⁷⁷ Ha belegondolunk az Mk.95. ezen részének gyakorlati jelentőségébe, véleményem szerint felfedezhető benne egy erőteljes védelmi funkció. Konkrétan a munkáltató ilyen mértékű indokoláshoz kötöttsége a tisztségviselő oldalán lehetőséget biztosít arra, hogy egy esetleges jogvita esetén felkészülhessen az indokokkal szembeni védekezésre. Ami – valljuk be őszintén – egy jogvitában meglehetősen nagy előny, ha előre ismerjük a másik fél indokrendszerének felépítését.

VI./2. A felmentési okok

A munkáltató akaratából történő jogviszony megszüntetés lehetősége szigorúan kötött. A törvény részletesen felsorolja azokat az okokat, amelyek alapján a munkáltató megszüntetheti a közszolgálati tisztségviselői jogviszonyt. Ha a felmentést olyan indokra alapítja, amely a törvényi felsorolásban nem szerepel, akkor az jogellenes lesz.

A felmentési okok két nagy csoportba sorolhatók. Az egyik esetben a felmentés csak lehetőségként áll fenn, de nem kötelező. Ezek a következők:

- felettes szerv döntése alapján létszámcsökkentést kell végrehajtani, és e miatt a közszolgálati tisztségviselő munkaköre megszűnik,
- megszűnt az államigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek keretében a tisztségviselőt foglalkoztatták
- átszervezés következtében szűnik meg a tisztségviselő munkaköre
- a tisztségviselő nyugdíjasnak minősül

A felmentési okok másik csoportja esetén nem lehetséges a közszolgálati tisztségviselő továbbfoglalkoztatása. Gyakorlatilag maga a felmentési ok fennállta teszi ezt kizárttá. Ilyen ok:

- a közszolgálati tisztségviselő hivatalára méltatlan
- munkavégzése nem megfelelő
- egészségügyi okból alkalmatlan a feladatai ellátására
- ha meghatározott kinevezés módosítás esetén a tisztségviselő azt maga kérelmezi
- ha vezetője bizalmát elveszíti
- ha a 40 éves szolgálati viszonytal rendelkező nő írásban kérelmezi

⁷⁷ Mk.95.

VI./3. A felmentés indokolása

A felmentés jogszerűsége törvényi indokok fennállásán nyugszik. Így a munkáltató sem a régi Ktv. sem az új Kttv. alapján nem szüntetheti meg a jogviszonyt indokolás nélkül. Már itt is megemlíthető, hogy 2011. január 1-je után volt egy időszak, amikor a közszolgálati jogviszony általában indokolás nélkül volt megszüntethető felmentéssel, és csak a törvény által taxatívén meghatározott esetekben kellett a munkáltatónak az indokolási kötelezettségnek eleget tennie – erről a dolgozat önálló egységében részletesen szólok. A Kttv. 63.§ (3) bekezdése szerint „az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű”. Ebből látható, hogy az indokolásnak, komolynak és meggyőzőnek kell lennie.

A felmentés indokolásával kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 95.számú állásfoglalása a következőket határozza meg.

1. Az indokolásnak, valósnak és okszerűnek kell lennie

A felmentési indok valóságának követelménye azt jelenti, hogy a tények nem megfelelő indokolás esetén a munkáltató felmentése eleve nem fogadható el. A felmentési oknak azonban valósága mellett egyszersmind okszerűnek is kell lennie. A tényeknek megfelelő felmentési indok okszerűségéből lehet ugyanis megállapítani azt, hogy az adott esetben a közszolgálati tisztségviselő munkájára a közigazgatási szervnél a felhozott indok következtében valóban nincs szükség, az okszerűsége teszi megalapozottá azt a munkáltatói nyilatkozatot, amelynek célja a közszolgálati tisztségviselői jogviszony megszüntetése.

Nem elegendő tehát a felmentéshez az az egyébként tényszerűen fennálló indok, amelyből elfogadhatóan nem lehet arra következtetni, hogy miatta a tisztségviselő munkájára a munkáltatónál a továbbiakban nincs szükség.⁷⁸

Ha a munkáltatói felmondás indoka a munkavállaló betegség miatti távolléte, az okszerűség megállapításához vizsgálni kell azt, hogy ez a munkáltató eredményességére kihatott-e. Vagyis akkor állna fenn az okszerű felmondás, ha a vizsgálatot követően azt a következtetést vonjuk le, hogy a munkavállaló – esetünkben közszolgálati tisztségviselő – munkaköri feladatai ellátásának hiánya a munkáltató működésének eredményességét negatív módon befolyásolta.⁷⁹

⁷⁸ Cséffán: *im.* 171.

⁷⁹ EBH.2007. 1715.

2. Az indokolásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie

A munkáltatói felmondás abban az esetben fejezi ki világosan a felmondás – esetünkben felmentés – okát, ha a felmondásban a munkáltató megjelölte azokat a konkrét tényeket, illetve körülményeket, amelyekre a felmondást alapította. Nem az a lényeges tehát, hogy a felmondás részletező indokolást tartalmaz-e vagy összefoglaló meghatározást használ, hanem hogy a felmondás okaként közltekéből megállapítható legyen: miért nincs a munkáltatónál szükség a továbbiakban a munkavállaló munkájára.

Nem világos ezzel szemben az az indokolás, amely nem öleli fel azokat a tényeket és körülményeket, amelyekből kitűnik, hogy a közszerológati tisztségviselő munkájára miért nincs szükség, s így a tisztségviselőnek nem nyújt lehetőséget sem azok ellenőrzésére, sem a munkaügyi jogvitára való felkészülésére. Ilyen megítélés alá esik különösen a tartalmatlan, közhelyszerű indokolás.⁸⁰

VII. Felmentés hivatali méltatlanság címén

Ebben a pontban a közszerológati tisztségviselő hivatali méltatlanságára alapított felmentéssel kapcsolatos törvényi koherencia zavarra kívánok rávilágítani, mely a Ktjv-ben és a vele ezen a ponton teljesen megegyező Ktv-ben volt, és a Kttv. is csak részben tudta kiküszöbölni ezt a problémát. A Ktjv. 8/A §-a alapján hivatalára az a kormánytisztségviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével) összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa. Ilyen magatartásnak kell tekinteni különösen azt, amely a pártatlanság, a befolyástól való mentesség, a hivatásetikai normák sérelmét eredményezi. A szabály értelmében az államigazgatási szerv a jogviszony megszüntetése során meglehetősen tág keretek között mozoghat, hiszen csak a rendeltetésszerű joggyakorlás, valamint az egyenlő bánásmód követelményére kell tekintettel lennie.⁸¹ Az ezekre való hivatkozás lehetősége azonban indokolás hiányában véleményem szerint kiüresíti a jogellenesség megállapítására nyitva álló jogvita kezdeményezésének lehetőségét.

⁸⁰ Mk.95. II. pont

⁸¹ Cséffán: *im.* 700.

Aggályos tehát, hogy a felmentés kötelező jellege nem teremt-e koherencia zavart a Ktv-n belül, figyelemmel arra, hogy amennyiben a köztisztviselő felmentési tilalom alatt áll, a munkáltató nem tehet eleget a törvényben foglalt felmentési kötelezettségének. Ugyanakkor van egy legális „menekülési útvonal” a munkáltató számára, mert a fegyelmi eljárás keretében ekkor is tisztázható a felelősség kérdése.

Szintén problémás lehet, hogy a hivatalára méltatlanná vált köztisztviselő jogviszonyát azonnali hatállyal – tehát felmentési idő nélkül – kell megszüntetni. Mindez megváltoztatja az egész eljárás jogi jellegét, hiszen a felmentés jogcímének egyik meghatározó eleme a felmentési idő, ami ez esetben hiányzik.

Ez a rendelkezés a Kttv. szabályrendszerében ugyanígy megmaradt, tehát megmaradt az ehhez társuló zavar érzet is.

VII./1. Kötelező felmentés és fegyelmi eljárás

A Kttv. változtatott viszont a hivatali méltatlan magatartásra alapított fegyelmi felelősséggel kapcsolatban a Ktv-ben megtalálható koherencia zavaron. Mert, hogy a Ktv. 50.§ (1) bekezdése szerint fegyelmi vétséget követ el a köztisztviselő, ha a közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkezen megszegi, és az 51.§ (1) bekezdése alapján fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles a fegyelmi eljárást megindítani. A probléma akkor adódik, ha a hivatali méltatlanságot megvalósító magatartást, a munkáltató vétke kötelezettségszegésként értékeli. Itt szeretnék vissza kapcsolni az előző pontban említettekhez, mivel ha fenn áll valamilyen felmentési tilalom, akkor még ott a lehetőség a munkáltatói jogkör gyakorlójának a fegyelmi eljárás lefolytatására. A probléma ott volt, hogy a hivatali méltatlanság alapos gyanújával meginduló fegyelmi eljárás miként fog véget érni, mert a fegyelmi eljárás nem végződhet felmentéssel,⁸² csak hivatalvesztéssel, ami mint tudjuk nem ugyanaz.

A határvonal a hivatali méltatlanságot megvalósító és a fegyelmi felelősséget megalapozó magatartások között meglehetősen keskeny, könnyen összemosható. Véleményem szerint, a szolgálati viszonyhoz nem méltó magatartás önmagában nem alapozza meg a fegyelmi eljárás megindítását, mert ahhoz hogy fegyelmi vétség megvalósulásáról beszélhessünk, további materiális elem megvalósulása is szükséges. A fegyelmi jog rendeltetése az, hogy biztosítsa a hivatali kollektíva fegyelmezett munkáját és a hivatali

⁸² *Felmentés hivatali méltatlanság miatt-mit „üzen” a bírói gyakorlat*, In: Munkaügyi értesítő, 2011. július-augusztus 224.

szervezet működésének zavartalanságát. Az eljárás lefolytatásának tehát akkor van helye, ha a kötelezettségszegés a munkafolyamatot közvetlenül, vagy közvetve megzavarja.⁸³ Álláspontom szerint a hivatali méltatlanságot kimerítő magatartás akkor minősül át vétkes kötelezettségszegést megvalósító magatartássá, amikor a szolgálati jogviszonyhoz nem méltó viselkedés odáig terjed, hogy ez már közvetlenül, vagy közvetve veszélyezteti a hivatali szervezet működési rendjét.

A Kttv. szabályrendszere e tekintetben, annyiban következetesebb, hogy kikerült a szabályozásból a Kjt. 8/A§-nak második mondata (Ilyen magatartásnak kell tekinteni különösen azt, amely a pártatlanság, a befolyástól való mentesség, a hivatásetikai normák sérelmét eredményezi), illetve a törvény a méltatlanság, a bizalomvesztés miatti felmentés, valamint a hivatásetikai elvek megsértése esetén kizárja a munkáltatói jogkör gyakorlójának fegyelmi eljárás indítási lehetőségét.

A méltatlanság jogcíme alapított felmentés nem korlátlan. A törvény – véleményem szerint helyesen – korlátozza, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója milyen időintervallumban gyakorolhatja a felmentést. Ennek kapcsán szubjektív határidőként 15 napot határoz meg, az alapul szolgáló okról való tudomásszerzéstől számítva, és legfeljebb az ok bekövetkezésétől számított egy évben maximalizálja a munkáltató szankciós jogviszony megszüntetési lehetőségét.⁸⁴

VIII. Nem megfelelő munkavégzés

A munkához való jog általánosan a társadalom munkájában való részvételt, különösen pedig az egyén képességének és képzettségének megfelelő munkalehetőség biztosítását jelenti. Így a munkához való jog érvényre juttatása egyaránt szolgálja mind az egyén, mind a társadalom érdekeit, hiszen a társadalom érdeke, hogy egy adott munkakört az arra legalkalmasabb személy töltsön be, az egyén érdeke pedig, hogy képességeit a legteljesebb mértékben kifejthesse és ezért megfelelő anyagi ellenértéket kapjon.⁸⁵

A közszférában dolgozó tisztségviselők munkateljesítményét meghatározott időközönként, a munkáltatói jogkör gyakorlója értékelni köteles. Ez alapján a jogviszony

⁸³ Weltner Andor: *A fegyelmi vétség fogalma az új szabályozás szerint*, In: Jogtudományi közlöny, 20. évf. (1965) 8. sz. 355-364.

⁸⁴ Kttv. 64. § (3)

⁸⁵ Garancsy Mihályné: *A szakmai alkalmasság és alkalmatlanság*, In: Jogtudományi közlöny, 17. évf. (1962) 11. sz. 590.

fennállása alatt – teljesítményértékelésekre figyelemmel – megállapításra kerülhet, hogy a tisztségviselő munkaköri feladatának ellátására tartósan alkalmatlan. Ez az alkalmatlanság akkor állapítható meg, ha a tisztségviselő a feladatai ellátásához szükséges szakismerettel nem rendelkezik, vagy azok hiányosak. Tehát a szakmai szempontokkal alátámasztott nem megfelelő munkavégzés, a felmentésnek önmagában okszerű indoka lehet, ha a munkáltató a tisztségviselőt a minősítési eljárásban alkalmatlannak minősítette. Természetesen ez nem egyetlen minősítési eljárást követően lesz megalapozott, viszont ha a „tesztek” kitöltése sorozatosan nem megfelelt minősítéssel zárul és a tisztségviselő gyakorlati munkája is kívánni valókat hagy maga után, az véleményem szerint megalapozhatja a szakmai alkalmatlanságra alapított felmentést. Tekintettel a felmentéshez kapcsolódó indokolási kötelezettségre, amennyiben a munkáltató az indokolásban nem jelölte meg azokat a magatartásokat, hiányosságokat, amelyekből az alkalmatlanságra lehet következtetni, a munkaügyi jogvita során ezt a mulasztást már nem pótolhatja,⁸⁶ így ez a felmentés jogellenességét eredményezi.

IX. Egészségügyi alkalmatlanságra alapított felmentés

Az egészségügyi alkalmatlanság azon követelmények egyike, mely a szolgálati jogviszony egésze alatt fenn áll. A munkáltatónak felmentési alapot biztosít, ha a közszolgálati tisztségviselő egészségügyi alkalmatlansága bármely okból bekövetkezik. Az egészségügyi alkalmatlanság megítélése azonban nem a munkáltatói jogkör gyakorlójának kompetenciája, hanem a foglalkozás egészségügyi tevékenységet ellátó orvosé. Az orvos fogja megállapítani, hogy az adott tisztségviselő egészségügyi szempontból alkalmas-e a munkakörébe tartozó feladatok megfelelő ellátására.⁸⁷ Amennyiben az alkalmatlanság megállapításra kerül, a munkáltatói jogkör gyakorlója megkísérli a tisztségviselőt a képzettségének, besorolásának és egészségi állapotának megfelelő munkakörbe helyezni. Ha nincs ilyen munkakör, vagy ha az ilyen munkakörbe történő helyezéséhez a tisztségviselő nem járul hozzá, akkor a felmentés nem kerülhető el.⁸⁸

Ha az egészségügyi alkalmatlanságra alapított felmentés munkaügyi bíróság elé kerül, akkor a bíróságot a foglalkozás egészségügyi orvos véleménye nem köti. Vagyis az egészségügyi kritériumok megállapítása érdekében a bíróság orvos szakértőt rendelhet ki. Ha

⁸⁶ MD I. 135.

⁸⁷ Cséffán: *im.* 174.

⁸⁸ Kttv. 63. § (4)

az orvos szakértő szakvéleménye ellentét az „üzemorvosával”, akkor – véleményem szerint – helye lehet a tisztségviselő eredeti munkakörbe történő visszahelyezésének. Ebben az esetben felmerül a kérdés, hogy ki a felelős, a visszahelyezésig bekövetkezett keresetveszteségért? A bírói gyakorlat szerint az egészségügyi szerv véleményén alapuló munkaszerződés-módosítás miatt bekövetkezett keresetveszteségért a munkáltató nem tehető felelőssé.⁸⁹ Következésképpen a tisztségviselő, a téves szakvéleményt adó „üzemorvossal” szemben érvényesítheti vagyoni-, ill. nem vagyoni kárigényét.

X. Felmentés bizalomvesztés miatt

Mind a Ktv., mind pedig a Kttv. felmentési indokként tartja számon a bizalomvesztést. Ez a kategória nem kevés szubjektivitásra ad lehetőséget, valamint probléma lehet ezzel kapcsolatban, hogy meddig kell terjednie a Ktv. 37.§ (4) bekezdésében meghatározott vezető iránti szakmai lojalitásnak, mely kiszélesíti a 37.§ (1) bekezdésében foglaltakat. Az (1) bekezdés szerint a köztisztviselő feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak és az irányító testület döntéseinek megfelelően, szakszerűen, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni. A szakmai lojalitás alatt ezen túlmenően érteni kell különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést, mely nem csak a munkáltatói döntések maradéktalan végrehajtására kötelez, mert a „vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettség” fordulata ennél tágabb megfelelést követel meg. Ezt figyelembe véve kérdésként merülhet fel, hogy elvezethet-e a bizalomvesztésig, ha a beosztott egy munkahelyi szakmai vita során felettesével összekülönbözik, mert más nézeteket vall egy szakmai kérdésről. A törvényszöveg nyelvtani értelmezése alapján, a szakmai lojalitás mindenképpen sérül, hiszen a beosztott tisztviselő a vezetője által meghatározott szakmai értékek iránt nem elkötelezett.⁹⁰ Viszont a Kúria egyik ítéletét figyelembe véve egyértelmű nemleges válasz adható. Az ítélet szerint a bizalmatlanság, mint indok nem lehet személyes szimpátia vagy antipátia kérdése, ilyenként csak a magatartásban vagy a munkában megnyilvánuló és

⁸⁹ BH.1990. 362.

⁹⁰ *Felmentés bizalomvesztés miatt*, In: Munkaügyi értesítő, 2011. július-augusztus 229.

bizonyítható olyan objektív tények szolgálhatnak, amelyek kellő magyarázatát adják annak, hogy az alkalmazott nem hagyható a beosztásában.⁹¹

Egy másik eseti döntés szerint a felmondás (felmentés) rendeltetésellenes, ha a munkáltató a jognyilatkozatát a munkavállaló (közalkalmazott, köztisztviselő) helyesnek bizonyuló szakmai véleménye következményeként teszi meg.⁹²

Az előzőekben ismertetett problémakör a Kttv-ben is megmaradt. Ez a szemlélet persze nem váratlan a törvényalkotótól, aki már az alkotmányossági próbát ki nem álló szabályokkal is nyilvánvalóan azon munkatársak jogviszonyának megszüntetését kívánta elősegíteni, akikkel szemben törvényes objektív ok ugyan nem áll fenn, azonban vezetőjük bizalmát nem bírják.

A szubjektív elemet a törvényalkotó a bizalomvesztés indokolásában próbálja valamelyest szűkíteni, miszerint kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet bizalomvesztés alapja.⁹³ Véleményem szerint azonban vitathatatlan tény az, hogy a „bizalomvesztés” „vezető iránti szakmai lojalitás” olyan fogalmi kategóriákat képeznek, melyek megfoghatatlanok és – annak ellenére, hogy a korábban hatályos szabályozásban is szerepeltek – tisztázatlanok. Ezért egyetértek Ferencz Jácint álláspontjával, mely szerint ilyen fogalmaknak semmi keresnivalójuk egy jogállami törvénytörvényben, főleg úgy, hogy ahhoz a közszolgálati tisztségviselői jogviszonyt érintő legsúlyosabb szankció, a jogviszony felszámolása kötődik. Az ilyen törvényi szabályozás pedig, amely teret enged a nem konkrét indokon alapuló felmentésnek, nem csak a közszféra dolgozóinak munkajogi védelmét üresíti ki, de a visszaélés szerű jogalkalmazás melegágya is lehet munkáltatói oldalon.⁹⁴

X./1. Kitekintés a gazdasági munkajog világába, a vezetők

A bizalomvesztés általában a vezető pozíciót betöltő munkavállalóknál bír jelentőséggel. Az új Mt. szerint a munkáltató nem köteles a felmondását indokolni akkor, ha a munkavállaló nyugdíjasnak minősül, ill. ha vezető vagy vezetőnek minősülő munkavállalóról van szó.⁹⁵ Nem kizárt azonban, bármilyen beosztású dolgozóról legyen szó, hogy a bizalomvesztés mértéke olyan jelentős, ami miatt a munkaviszonyt már nem áll érdekében fenntartani a munkáltatónak. Sem a '92-es sem a 2012. július 1-jével hatályba lépett Munka

⁹¹ BH.2002.116.

⁹² BH.2008.100.

⁹³ Ferencz: *im.* 102.

⁹⁴ Ferencz: *im.* 103.

⁹⁵ Mt. 210. § (1) b)

Törvénykönyve nem nevesíti a bizalomvesztést, mint felmondási okot olyan egyértelműen, mint a Kttv. A Kúria álláspontja szerint a munkáltató olyan komoly és meggyőző indokkal szüntetheti meg a munkaviszonyt, amelyből kizáróan meg lehet állapítani, hogy a munkavállaló munkájára miért nincs szüksége. A hosszabb idő óta egységes bírói gyakorlat szerint a bizalomvesztés is lehet a felmondás jogszerű oka, azonban erre az esetre is alkalmazni kell az MK. 95. számú állásfoglalásban írtakat. Amennyiben a munkavállaló tevékenységében visszatérően hiányosságok mutatkoznak és munkáját nem az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások, utasítások és szokások szerint végzi,⁹⁶ a munkáltatónál ebből következően okszerűen alakulhat ki a bizalomvesztés, mint olyan ok, amely miatt az ilyen személlyel a jövőre nézve nem kívánja a jogviszony fenntartását.⁹⁷ Ez esetben azonban nem bizalomvesztés lesz a jogalapja a munkáltató felmondásának, tekintve, hogy ilyen jogcím nincs, hanem a munkavállaló nem megfelelő munkavégzése. Ezért e vonatkozásban csak az indokolásban kaphat szerepet a megrendült bizalomra hivatkozás, míg a közszférában önálló felmentési ok.

Más a helyzet azonban a vezető állású munkavállalók tekintetében. A vezetők vonatkozásában ez a bizalmi kategória kiszélesedik és fokozottan értékelhető és ez esetben a bizalom megrendülése esetén a munkáltatótól nem várható el a munkaviszony fenntartása. Amint azt az előzőekben már említettem az Mt. a vezető munkaviszonyának a megszüntetése esetén mellőzi az indokolási kötelezettség előírását. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ne indokolhatja a munkáltató. Amennyiben a munkáltató a vezető jogviszonyának megszüntetését megindokolja, figyelnie kell arra, hogy az indokolási kötelezettségnek ugyanolyan mértékben eleget kell tennie (valóság, világosság okszerűség), mintha nem vezetőről lenne szó. Ezt a Kúria is kimondta egyik eseti döntésében, amikor a munkáltató az ügyvezető-igazgató helyettes munkaviszonyát rendes felmondással megszüntette és ezt 4 pontba foglalva megindokolta. A bíróság álláspontja szerint ilyen esetben hivatalból vizsgálendő, hogy a felmondás indokai alaposak-e és akár egyetlen ok megalapozottsága is jogszerűvé teszi a felmondást.⁹⁸

A gazdasági munkajog világában a vezetők munkaviszonyával kapcsolatosan ismert fogalom a visszahívás intézménye. A visszahívás intézményét az új Mt. nem ismeri, ahogy a

⁹⁶ Mt. 52. § (1) c)

⁹⁷ *Ha a munkavállaló tevékenységében visszatérően hiányosságok mutatkoznak, a munkáját nem az Mt. 103. paragrafus (1) bekezdés b) pont szerint végzi, a munkáltatónál ebből következően okszerűen alakulhat ki a bizalomvesztés*, In: Munkaügyi értesítő, 14. évf. (2004) 3. sz. 96-98.

⁹⁸ *A vezető állású munkavállaló munkaviszonyának megszüntetése*, In: Munkaügyi értesítő, 18. évf. (2008) 7-8. sz. 237-239.

'92-es sem ismerte. Ez a Gt. által szabályozott jogintézmény, melyet a gazdasági társaság munkáltatói jogköröket gyakorló szerve alkalmazhat. Ez a társaság akaratából történő megszüntetési mód, mely a munkaviszony megszüntetésének szándékát is jelenti.⁹⁹ Adódik a kérdés, hogy mi a helyzet abban az esetben, ha van egy meglévő munkaviszony és a munkavállalót megválasztják vezetővé, majd visszahívják, ilyenkor az alapjogviszony is megszűnik-e. Véleményem szerint ilyenkor az alapjogviszony fő szabály szerint nem fog megszűnni. Abban az esetben viszont, ha a visszahívásra okot adó körülmény értékelhető az Mt. szerinti azonnali hatályú felmondást megalapozó magatartásként az alapjogviszony is megszüntethető. A Kúria szerint a gazdasági társaság munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőjének a munkaviszonya is megszüntethető visszahívással. Ha azonban a visszahívás nem felel meg a vezető állású munkavállaló munkaviszony megszüntetésére megállapított munkajogi intézkedéseknek, a munkáltatónak viselnie kell az e megszüntetés jogellenessége miatt meghatározott vagyoni következményeket.¹⁰⁰

A bírói gyakorlatból kaphatunk iránymutatást arra az esetre is, hogy a visszahívást kimondó határozat ellen polgári vagy munkaügyi bíróság jogosult e eljárni. A bírói gyakorlat szerint abban az esetben, ha a határozat a Gt. rendelkezéseit sérti, a polgári bíróságnak van hatásköre. Amennyiben a határozat azért lesz jogellenes, mert a munkaviszony megszüntetésére vonatkozó szabályba ütközik, az ebből fakadó igények elbírálására a munkaügyi bíróságnak van hatásköre.¹⁰¹

X./1.1. Vezető a közsférában

A közszolgálati viszonyokban a vezetők tekintetében is merevebb szabályozást találunk, mint az Mt-ben. Míg a gazdasági munkajog világában kizárólag a munkáltató belátásán múlik, hogy kiből lesz vezető állású munkavállaló, a közsférában nem elég a munkáltatói jogkör gyakorlójának véleménye a vezetői beosztás megszerzéséhez. A Kttv. szerint vezetői kinevezés csak annak adható, aki felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezik és a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát megszerezte, vagy a vizsga letétele alól az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság elnöksége teljes körűen mentesítette.¹⁰² A közsféra vezetői rétegét tekintve eltérés mutatkozik a Kttv. és a Kjt. szabályai között. A Kttv. alapján a vezető kinevezéssel nyeri el a pozícióját, míg a Kjt-ben vezetői megbízásról beszélhetünk. A

⁹⁹ BH.1996.669.

¹⁰⁰ BH.1995.253.

¹⁰¹ BH.1993.203.

¹⁰² Kttv. § (2)

megbízás elnyeréséhez a munkáltatói jogkör gyakorlója pályázat kiírására köteles.¹⁰³ Alapvető különbség a két intézmény között, hogy a közalkalmazotti vezető jogviszony esetén találunk egy ún. alapjogviszonyt, mert vezetői, ill. magasabb vezetői megbízást csak az kaphat, aki a munkáltatóval közalkalmazotti jogviszonyban áll, vagy a megbízással egyidejűleg közalkalmazotti jogviszonyt létesítenek vele.¹⁰⁴

A közszolgálati tisztségviselők esetében – a törvény rendelkezései alapján – ilyen nincs, mert a vezetői kinevezés létrejön tekintet nélkül arra, hogy van-e alapul fekvő kormánytisztviselői (köztisztviselői) jogviszony. Véleményem szerint a gyakorlatban igen ritka, hogy egy államigazgatási szerv valakit rögtön vezetővé nevez ki anélkül, hogy meggyőződött volna a munkavégzése minőségéről, a vezetői affinitásairól és szolgálati hűségéről. Ezért indokolt lenne, hogy kinevezés módosítással is lehetőség legyen a vezetői feladatok ellátására. A dolgozat témája szempontjából persze a vezetők esetében is a jogviszony megszüntetése a lényeges. A közalkalmazotti szférában viszonylag egyszerű a kérdés. Mivel a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult a vezetői megbízás odaítélésére, őt illeti meg az is, hogy ezt a megbízást egyoldalú nyilatkozatával és indokolás nélkül visszavonja. Indokolási kötelezettség csak a közalkalmazott kérése esetén áll fenn, természetesen ilyenkor az MK.95-ben foglalt előírásokat alkalmazni kell.¹⁰⁵ Ez esetben a közalkalmazott eredeti jogviszonya azonban megmarad, tehát az eredeti kinevezése szerinti munkakörben kerül továbbfoglalkoztatásra. A közszolgálati tisztségviselők esetében – mint azt már említettem – a vezetői kinevezés független attól, hogy van-e alapul fekvő jogviszony. A törvény szerint a vezetői kinevezés határozatlan időre szól. Ebből következően, ha a vezetői pozíciót a munkáltató meg kívánja szüntetni, két lehetősége van. Az egyik a kinevezés módosítása, a másik pedig a jogviszony megszüntetése. Ez láthatóan jelentős eltérést jelent a közszféra két területe között. Véleményem szerint a közalkalmazott van jobb helyzetben, mert van egy fix pontja a vezetői megbízás megszűnte után is, szemben a közszolgálati tisztségviselővel, akinek vagy sikerül egy neki is megfelelő munkakört „kialkudni” a munkáltatói jogkör gyakorlójával, vagy számolhat a jogviszonyának megszüntetésével. Bár mielőtt a megszüntetéshez folyamodna bármelyik fél érdemes számításba venni a fizetendő végkielégítést, ill. a ledolgozandó felmentési időt is, így azonban előfordulhat, hogy az

¹⁰³ Kjt. 20./B. § (1)

¹⁰⁴ Kjt. 20./B. § (2)

¹⁰⁵ BH.2002.116.

államigazgatási szerv olyan munkakörben fogja tovább alkalmazni a tisztségviselőt, amilyen minőségben igazából nincs is rá szükség.¹⁰⁶

A törvény által kreált bizonytalanságot és a szubjektív megszüntetés lehetőségének érzetét, a Kúria határozataiban mondhatni rövidre zárta. Egyik elvi határozatában kiemelte, hogy a vezetői pozíció megvonásának megalapozottnak kell lennie, mert ha nem megfelelően indokolt a vezetői minőség megszüntetése és e miatt sor kerül sor a jogviszony végleges megszüntetésére az által, hogy a tisztségviselő a felajánlott másik munkakört nem fogadja el, amennyiben megállapítható a vezetői megbízás visszavonásának jogellenessége, a felmentési indok valósága és okszerűsége hiányában a felmentés jogellenes.¹⁰⁷ Kimondásra került az is, hogy alaptalan az olyan hivatkozás, mely szerint a bizalomvesztést a vezetői megbízás visszavonása esetén lehetetlen objektív tények alapján megállapítani. A bizalmi viszony megrendülése tehát szubjektív értékítélet alapján nem igazolható, hanem csak alapos és súlyos okok miatt, objektív tények alapján állapítható meg. Ezért a bíróságnak vizsgálnia kell, hogy mely indokokat foglalja össze a munkáltató a bizalom megrendülése alátámasztására.¹⁰⁸

XI. Indokolás nélküli felmentés

Mint azt már említettem, rendkívül nyugtalanító volt a Kjtjv. indokolás nélküli felmentésre lehetőséget adó rendelkezésének hatályba lépése. Az ehhez fűzött aggályok be is igazolódtak, hisz az Alkotmánybíróság a 1068/B/2010. és 8/2011. számú határozatában kimondta az indokolás nélküli felmentés alkotmányellenességét.

Mielőtt még kitérnék az említett Alkotmánybírósági határozatokra, néhány általánosabb és a mindennapokhoz közelebb lévő reakcióra szeretnék rávilágítani.

A rendelkezés életbelépése után érezhető volt mind a szakmai közvélemény, mind a közszolgálatban dolgozók részéről, hogy az indokolás nélküli felmondást ellenérzéssel fogadják. Prugberger Tamás szerint, a kérdés szociológiai szempontból is problémás, mert fenn áll a veszélye annak, hogy sokakat elriaszt a közszolgálati pályától, holott erkölcsi és tudásbeli adottságaik alapján éppen ott lenne a helyük és mégis a magánszektorra választják, mivel az egzisztenciális biztonság ott sem rosszabb, de ez a szektor jobban jövedelmez.

¹⁰⁶ Dr. Rab Henriett: *A közszféra vezető megbízással rendelkező tagjainak munkajogi helyzete*, In: Közigazgatási szemle, 2. évf. (2008) 3-4. sz. 112-118.

¹⁰⁷ EBH.2004.1157

¹⁰⁸ Mfv. I.10.570/2010/4.

Ezen kívül jogi szempontból három ok alapján is problematikus a kormányzati közszolgálati jogviszony indokolás nélküli felmentése. Az egyik, a megoldás diszkriminatív jellege, mivel hogy a munkavállalók, a közalkalmazottak és a nem kormányzati köztisztviselők esetében a munkáltató részéről történő felmondás, illetve felmentés indokoláshoz kötött, sőt az esetükben a felmondási idő a szolgálati viszony hosszától függően hónapokkal is emelkedhet.

A másik jogi ok, amely miatt aggodalmat keltő az indokolás nélküli felmentés az, hogy fenn áll a szubjektív intézkedés veszélye, amellyel szemben viszont nem vagy csak igen nehezen áll fenn jogorvoslati lehetőség. Ez pedig könnyen tisztességtelen karrierküzdelmekhez, áskálódásokhoz vezethet.¹⁰⁹

Fontos kiemelni az Európai Unió Alapjogi Chartáját, tekintve hogy a Lisszaboni Szerződés következményeképpen az Alapjogi Charta jogi kényszerítő erővel rendelkezik, mint kötelezően alkalmazandó jogforrás.¹¹⁰ A Charta szerit, minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.¹¹¹ A charta rendelkezése arra vonatkozik, hogy ha egy munkáltatói felmondás indokai nem alapozzák meg a jogviszony megszüntetését, akkor az alaptalan elbocsátással szemben hatékony jogvédelmet kell biztosítani a sérelmet szenvedett uniós polgár számára. Véleményem szerint a charta előírása egyértelműen sérült, mert a produktív jogvédelemnek még csak a lehetősége sem áll fenn egy olyan jogviszony megszüntetés esetén, amikor érdemben meg sem kell indokolnia a munkáltatónak a döntését. Tehát a szabály hatálybalépésével közvetlen uniós jogsérelem is megvalósult.

IX./1. Az Alkotmánybíróság álláspontja

A köztársasági elnöki vétót követően a Parlament újratárgyalta, majd változtatás nélkül elfogadta az indokolás nélküli felmentést bevezető törvényjavaslatot. Ezzel a Kormány szándékának megfelelően rugalmas munkaerő-gazdálkodás valósulhatott volna meg a teljes közszférában. Az Alkotmánybíróság azonban, a beérkező indítványok alapján indult eljárások eredményeként, két nagy jelentőségű határozatával hatályon kívül helyezte a Ktv. és a Ktjv. indokolás nélküli megszüntetést lehetővé tevő rendelkezéseit.¹¹²

¹⁰⁹ *Prugberger* 2.: 458.

¹¹⁰ EUSz. 6. cikk

¹¹¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikk

¹¹² *Ferencz: im.* 98.

A 29/2011. (IV. 7.) AB határozat 2011. április 8-i ex nunc hatállyal a köztisztviselői, a 8/2011 (II. 18.) AB határozat pedig 2011. május 31-i pro futuro hatállyal a kormánytisztviselői jogviszonyban az indokolás nélküli felmentést tartalmazó rendelkezést megsemmisítette. Az AB határozatok a munkához, a közhivatal viseléséhez, az emberi méltósághoz való alapjog, a jogállamiság és a hatékony bírói jogvédelem elvének sérülésében látták megvalósulni az alkotmányellenességet. Megítélésük szerint az indoklás hiánya veszélyeztetheti a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, függetlenségét, pártatlanságát. A gazdasági munkaviszonyban többletkedvezményként definiálta az indokolást a szerződési szabadság elvéből levezetve, míg a közszolgálatban munkáltatói kötelezettségként jelenítette meg, tekintve, hogy az a törvényből vezethető le.¹¹³

Az AB határozatában elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e a munkához való jog – mint alkotmányos alapjog – sérelme. Az értelmezést követően arra a következtetésre jutott, hogy a munkához való jog biztosítására szolgáló garanciarendszernek egyik meghatározó eleme a jogviszony munkáltatói megszüntetésére vonatkozó olyan törvényi szabályozás megteremtése, amely védelmet nyújt az indokolatlan, önkényes megszüntetés ellen.

A munkához való jog értelmezési logikájának talaján tovább haladva, az AB a közzsférára konkretizálta ezt a jogot. Ennek során jutott el a közhivatal viselés jogához, mely szintén alapjog, így a közhivatalból történő felmentés csak törvényben meghatározott okból lehetséges, ezért a jogalkotó nem adhat a munkáltatói jogkör gyakorlójának szabad és korlátlan döntési jogkört a közhivatal betöltő tisztviselő felmentésére. Ennek értelmében a munkáltatói jogkör gyakorlója számára biztosított minden törvényi korlátozás nélküli szabad döntési jogkör az AB álláspontja szerint alaptörvény-ellenes módon korlátozza a közhivatal viseléséhez való jogot.

Az AB állandó bíró gyakorlata szerint a jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét. A jogállamiság elvéből fakadó követelmény, hogy törvény határozza meg a munkáltatói döntés anyagi jogi kereteit.

Gondoljunk csak bele, hogy a közigazgatási szervezetben dolgozó tisztviselők szigorúan hierarchizált szervezetben látják el feladataikat, amelyben felettesük utasításának engedelmisségi kötelezettséggel tartoznak. A közszolgálati szabályok lehetőséget adnak a törvényesség biztosítása érdekében, hogy a tisztviselők megtagadják a jogsértő utasításnak való engedelmisséget, és szabályozzák azt is, hogy a megtagadást követő felelősség alól

¹¹³ Nagyné: *im.* 87-88.

miként mentesülhetnek. Azonban akkor, ha a tisztviselő nem élvez felmentési védelmet, ezek a szabályok is elveszítik garanciális jelentőségüket, mert nem elvárható, hogy bárki kiálljon szakmai és jogi álláspontja mellett, ha azzal munkáját veszélyezteti.

Véleményem szerint a legnagyobb gyakorlati jelentősége az AB azon következtetésének van, hogy a tisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentéssel való megszüntetése esetén a munkáltató esetlegesen önkényes döntésével szemben nem nyújt hatékony védelmet az sem, ha a tisztviselő a döntést bíróság előtt támadja meg. Hiszen épp a felmentés jogszerűségének elbírálásához szempontot adó indokok hiányoznak. Nem beszélve az MK. 95. számú állásfoglalás ez esetben történő kiüresedéséről – megjegyzem az AB határozatában egyébként erre nem tért ki, véleményem szerint helytelenül.

Végül az AB megállapításában az indokolás nélküli felmentés sérti az emberi méltósághoz való jogot is. Ez az alapjog a legabsztraktabb, amely az emberi személyiség egészét, az ember jogi státusát védelmezi. Tartalmának meghatározása után az AB konstatálja, hogy az emberi méltóságot az állam köteles tiszteletben tartani és védelmezni. Az emberi méltóságból következik, hogy van az egyén autonómiájának egy mindenki más rendelkezése alól kivont központi része, magja, amelynél fogva az ember mindig alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs érinthetetlen lényegük.¹¹⁴ Ha ezzel az értelmezéssel állítjuk párhuzamba a törvény indokolását, melyben az található, hogy a kormányzati törekvések egyszerűbb megvalósítása érdekében adnak jogi korlátok nélküli lehetőséget a tisztviselői jogviszony munkáltató általi megszüntetésére, egyértelműen látható, hogy ez a jogi megoldás magában hordozza a tisztviselő feltétlen alárendeltségét, mely kiszolgáltatottság elvezet odáig, hogy az állami feladatmegoldás eszközeként kezelik, ami ellentétes az emberi méltósággal.¹¹⁵

¹¹⁴ 64/1991. (XII. 17.) ABh.

¹¹⁵ Az Alkotmánybíróság indokolás nélküli felmentés alkotmányellenességét megállapító határozatának bemutatása a Munkaügyi Értesítő, 2011. 3. számában található „*Alkotmányellenes az indokolás nélküli felmentés*” című cikke alapján történt, In.: Munkaügyi Értesítő, 2011. 3. sz. 80-85.

XII. Összegzés

Modern közszołgálatunk törvényi alapjait a köztisztviselőő jogállásáról szóő 1992. évi XXIII. törvény fektette le. A tradicionális karrier-rendszert követendő mintának tekintő törvény egységesen szabályozta a közigazgatási szerveknél (államigazgatási szervek és önkormányzati hivatalok) foglalkoztatottak közszołgálati jogviszonyát. A törvény gyakori, sokszor egymással ellentétes irányú módosításai következtében jelentősen meggyengült a közszołgálati rendszer belső koherenciája. Emellett a karrier-rendszer értékei is viszonylag gyorsan erodálódásnak indultak, s ennek köszönhetően annak kiteljesedésére sem kerülhetett sor. A Kttv. célja a hozzá kapcsolódó miniszteri indokolás értelmében, olyan közszołgálat megteremtése, amely nem terhet jelent az állampolároknak, hanem érdemi segítséget. Ennek érdekében megkezdődött a közszféra újjászervezése, melyben kulcsszerepe van a szaktudás és elhivatottság érvényre juttatásának, valamint annak, hogy a közigazgatás visszakapja a rangját.¹¹⁶

Véleményem szerint ahhoz, hogy ez az indokolás ténylegesen is megvalósulhasson szükséges, hogy a magyar közszołgálati rendszer ne csak a nevében legyen zárt modellen alapuló, hanem a gyakorlatban is és valóban érvényre juttassák a szakmai alapon történő kiválasztást. Elvárható továbbá, hogy ha valaki a szakmai szempontoknak a kiválasztás során megfelelt, akkor a szolołgálati viszonya csak szigorú törvényi garanciák mellett szűnhessen meg. Ezért a jogalkotónak arra kell törekednie, hogy a munkáltatók ne kerülhessék meg a törvényi indokok betartását különböző kiskapukon keresztül,¹¹⁷ az pedig már-már a közszołgálati pályát választók egzisztenciális biztonságát fenyegeti, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója számára a jogalkotó az indokolás nélküli jogviszony megszüntetés lehetőségét biztosítja.

A dolgozatban bemutatott példákól véleményem szerint belátható, hogy a korábbi törvénynek – és módosításainak – a jogalkotó által felrótt koherencia zavarokat, az új törvény sem volt képes teljesen rendezni, így véleményem szerint továbbra is fontos szerepet töltenek majd be a Kúria eseti döntései és elvi bírósági határozatai.

A kutatás során folytatott vizsgálódások eredményeként az a megállapítást tudom levonni, hogy a tisztviselői életpályához kapcsolódó egzisztenciális biztonságot

¹¹⁶ 2011.évi CXCI. törvény indokolása

¹¹⁷ lásd: VII./1. pont, a hivatali méltatlan magatartás és fegyelmi eljárás között vont párhuzam

maradéktalanul biztosító szabályok helyett, a jelenlegi szabályozás és a hozzá kapcsolódó gyakorlat inkább a rugalmas közszolgálati munkaerő gazdálkodást igyekszik megvalósítani.

XIII. Felhasznált irodalom

Irodalmak:

1. Dr. Cséffán József: *A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény és magyarázata*, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2012
2. Dr. Cséffán József: *A köztisztviselők és a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény és magyarázata*, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2011.
3. Erdélyi László: *A köztisztviselői rendszer és működtetése*, Magyar Közigazgatás, 1995/9.
4. Fazekas Mariann – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog általános rész* (Osiris, Bp.2002)
5. Ferenczy Endre: *A francia közigazgatás struktúrájáról*, Állam- és jogtudományi közlöny, 1982. (XXV. évf.) 2. sz.
6. Ferencz Jácint: *Jogszerű jogbizonytalanság*, Miskolci jogi szemle, 2012. (VII. évf.) 1. szám
7. Garancsy Mihályné: *A szakmai alkalmasság és alkalmatlanság*, Jogtudományi közlöny, 1962. (17. évf.) 11. sz.
8. Hazafi Zoltán: *A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. - közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai*, Új magyar közigazgatás, 2008. 1. évf. 2. sz.
9. Dr. Hazafi Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, <http://www.nki.gov.hu/files/A%20k%C3%B6zszolg%C3%A1lati%20tisztvisel%C5%91i%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20magyar%C3%A1zata.pdf> (letöltve: 2012. október 18.)
10. Horváth István: *Merre tovább?! Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalapozásához (I.)*, In.: Közjogi szemle, 2008. 1. évf., 2. sz.
11. Dr. Kozma György: *Az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött bírók szolgálati jogviszonyának megszüntetése*, <http://www.mabie.hu/node/878> (letöltve: 2012. október 12.)
12. Dr. Lőrincz Lajos: *A közigazgatási jog kialakulása, sajátosságai, tárgya*, In.: A közigazgatási jog, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007.

13. Nagyné Dorka Dóra: *Jogdogmatikai problémák a közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatban magyar és nemzetközi kitekintéssel*, In.: Glossa Iuridica – III. évfolyam 1. szám
14. Prugberger Tamás: *A szétagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében*, In.: Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica, 2010. Tomus 28/1
15. Prugberger Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK-Kerszöv. 2001.
16. Prugberger Tamás: *Jogdogmatikai problémák a munka- és közszolgálati jogviszony megszűnése és megszüntetése szabályainál*, Miskolci jogi szemle, 2009. 4. évf. 1. sz.
17. Prugberger Tamás: *Magyar munka- és közszolgálati jogi reform európai kitekintéssel*, Novotni kiadó, 2012.
18. Dr. Rab Henriett: *A közszféra vezető megbízással rendelkező tagjainak munkajogi helyzete*, Közigazgatási szemle, 2008. (2. évf.) 3-4. sz.
19. Rácz Zoltán: *Az állami személyzeti politika szükségessége*, Humánpolitikai szemle, 2006/2.
20. Dr. Varga Jenő: *A közigazgatás személyzete*, In.: Közigazgatási jog Általános rész, Virtuóz kiadó 2001, Szerk.: Dr. Kalas Tibor
21. Weltner Andor: *A fegyelmi vétség fogalma az új szabályozás szerint*, Jogtudományi közlöny, 1965. (20. évf.) 8. sz.
22. Ktv. kommentár Complex CD. jogtár
23. 2011.évi CXCV. törvény indokolása
24. Humánpolitikai szemle
25. Munkaügyi értesítő

Jogforrások:

1. Az Európai Unió Alapjogi Chartája
2. Európai Unióról szóló szerződés
3. Magyarország Alaptörvénye
4. Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései
5. 2000/43/EK irányelv
6. 2000/78/EK irányelv
7. 1992. évi XXII. törvény- Ktv.

8. 1992. évi XXXIII. törvény- Kjt.
9. 1997. évi LXXXI. törvény- Tny.
10. 2003. évi CXXVI. törvény- Esély tv.
11. 2011. évi CLXII. törvény- Bjt.
12. 2011. évi CXCIX. törvény- Kttv.
13. 2012. évi I. törvény- Mt.

Bíróági határozatok:

1. Az Európai Unió Bíróságának ítélete, C-286/12. sz. ügy
2. 64/1991. (XII. 17.) ABh.
3. 1/2008. (I. 11.) ABh.
4. 21/2010. (II. 25.) ABh.
5. 8/2011 (II. 18.) ABh.
6. 29/2011. (IV. 7.) ABh.
7. 33/ 2012. (VII.17.) ABh.
8. EBH.2004.1157
9. EBH.2005. 1347.
10. EBH.2007. 1715.
11. LB M. törv. II. 10177/1975.
12. LB Mfv. 10.480/1998/3.
13. LB Mfv. I.10.570/2010/4.
14. MD. I.99.
15. MD. I. 135.
16. Mk.95.
17. BH.1990. 362.
18. BH.1993.203.
19. BH.1995.253.
20. BH.1996.232
21. BH.1996.669.
22. BH.1997.606.
23. BH.1998/1/51
24. BH.2002.75.
25. BH.2002.116.

26. BH.2002. 203.

27. BH.2003.168.

28. BH.2008.100.