

---

---

# A kinevezés egyoldalú módosítását követő indokolás nélküli felmentés kérdése

## eljárásjogi szempontból\*

Tóth Hilda\* – Rácz Zoltán\*\*

---

A tanulmány a közszolgálatban a jogviszony megszüntetése körében bevezetett egyik új felmentési oknak a részletes elemzését kísérli meg. A közszolgálat felmentési okcsoportjait erősen fragmentálta a 2012. március 1-jén hatályba lépett Kttv., a címben rögzített felmentési ok is e körbe tartozik. A közszolgálat foglalkoztatási jogviszonyaira vonatkozó szabályokat az eljárásjogi szabályozás újrakodifikálása is követte, a tanulmányban a perjogi szabályok változását is elemezzük. A bírósági eljárás átalakításával egy több évtizede működő intézményt, az önálló munkaügyi bíróságot szüntette meg a jogalkotó.

**Kulcsszavak:** közszolgálat, jogviszony megszüntetése, indoklás nélkül, munkaügyi bíróság

### The question of dismissal without justification following an unilateral change of appointment

The study attempts a detailed analysis of one of the new grounds for dismissal introduced in the civil service in the context of termination of employment. The grounds for dismissal of the civil service were strongly fragmented by the Kttv, which entered into force on 1 March 2012, and the grounds for dismissal set out in the title also belong to this category. The rules on the employment status of the civil service were followed by the re-codification of the procedural law, and the study also analyzes the changes in the rules of procedure. With the reorganization of court proceedings, an institution that had been operating for several decades, the independent labor court, was abolished by the legislature.

**Key words:** public service, termination of employment relationship, without notice, Labour Court

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1500>

## 1. Bevezető gondolatok

1 1992-ben a versenyszféra munkajogától elválasztva alkották meg a közszféra tisztviselőire vonatkozó törvényt, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi

---

\* A tanulmány a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával (K120158 kutatási témapályázat keretében) az NKFI Alapból valósult meg.

\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék.

\*\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Munka- és Agrárjogi Intézeti Tanszék.

XXIII. törvényt (a továbbiakban: Ktv.). A jogszabály, amelyet 1992. július 1-jétől alkalmaztak, közel húsz évig volt hatályban. 2010-ben a közszolgálat új alapokra helyezésének egyik indoka volt a karrierrendszer kiteljesedéséhez szükséges háttér hiánya. Ezen hiányt is hivatott pótolni a 2010. július 6. napján hatályba lépett, majd 2012. február 28. napján hatályon kívül helyezett, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.).<sup>1</sup> A Kjt. hatálya a Kormány igazgatása alá tartozó államigazgatási szervezetekben foglalkoztatott kormánytisztviselők jogviszonyára terjedt ki, kivéve e csoportot a Ktv. hatálya alól. E törvény azon túlmenően, hogy a közsféra széttagolása körében megszületett első jogszabály volt,<sup>2</sup> az indokolás nélküli felmentés jogintézményének a bevezetésével vált „híressé” és nem túl népszerűvé, és bizonyult kárászéletűnek is egyúttal.<sup>3</sup>

2012. március 1-jén lépett hatályba a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), amely tematikájában a 2012-ben hatályba lépett Munka Törvénykönyvére hasonlított, de sokkal részletesebben szabályozta a közszolgálati jogviszonyra vonatkozó munkajogi rendelkezéseket az elődeinél. E törvény indokolása szerint „általános célkitűzés a magas szintű szakmai ismeretekkel rendelkező tisztviselői kar kialakítása és az új közszolgálati életpálya-modellek kialakításának víziójával - annak előmozdítása, hogy megerősödjön az erős nemzettudatra épülő és értékekkel telített közszolgálati tisztviselői hivatás, s világos szabályokkal segítse a közigazgatásban dolgozókat a hivatalukhoz méltó, kötelességtudatos magatartás tanúsításában.” Célja továbbá kiépíteni egy olyan közszolgálatot, amely hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, és törvényesen működik.

Fiskális okai is lehettek annak, hogy 2016-ban a Kttv. hatálya alól kikerült egy jelentős számú köztisztviselő, azáltal, hogy a 2016. július 1. napján hatályba lépett állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LII. törvény, melynek hatálya a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalaira terjedt ki, majd 2017. január 1. napjától a kormányhivatalok megyei szervezeti egységeire. Ezzel differenciálták a bérezési rendszert, nem kis feszültséget okozva a közszolgálatban dolgozók körében. 2018. január 1. napjától külön törvény szerint minisztériumokra, központi szervekre kiterjedően is alkalmazni kellett volna az Áttv.-t, de 2019. március 1. napjával hatályon kívül helyezték ezt a törvényt is, ismét új törvényt alkotott a jogalkotó, nem kímélve a jogalkalmazó hivatali szerveket. A 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (a továbbiakban: Kit.) személyi hatálya a Kormánynak alárendelt közigazgatási szervekre terjed ki. Az önkormányzati igazgatásban és az autonóm jogállású közigazgatási szerveknél dolgozók továbbra is a Kttv. hatálya alá tartoznak.

A témánk szempontjából releváns egyoldalú kinevezés módosítást követő indoklás nélküli felmentést mindkét hatályban lévő törvény, a Kttv. és a Kit. is

<sup>1</sup> Ld. részletesen: Mélypataki Gábor: A kormánytisztviselői törvény az európai jog tükrében.  *Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXIX. (2011) 483–502. o.

<sup>2</sup> A közszolgálati reformmal kapcsolatban ld. Jakab Nóra - Mélypataki Gábor: A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle* 1 (2017) 33-41. o.

<sup>3</sup> A törvényi szabályozásról ld. részletesen: Mélypataki Gábor: Az indoklásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2 (2013) 62-77. o.

nevesíti a felmentési okok között. A jelen tanulmányban bemutatott eseti döntések alapján azonban az ilyen okkal történő felmentés aligha történik aggálymentesen, a kiszolgáltatottabb fél még a bírósághoz való fordulástól is el van zárva a jog mindent átütő erejével.

A közszolgáltatásra vonatkozó anyagi joganyag ilyen viharos változásai közepette további e területen dolgozó munkavállalókat érintő jogszabályi változások léptek hatályba. A közszolgálati jogviszonyból származó igényeket leválasztották az eddig egységes munkajogi igényérvényesítésről, és bár mind a közszolgálat, mind a munkajog foglalkoztatással összefüggő tárgyú igényeket alapozhat meg, két külön perrendtartási törvény szerint kell az ügyeket tárgyalni. 2018. január 1-jén hatályba lépett a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.). A Kp. rendelkezése szerint a közszolgálati jogviszonyból eredő jogvita immár közigazgatási jogvita, és nem munkaügyi vita.<sup>4</sup>

A munkaügyi jogvitákat elbíráló fórumrendszer 2020. április 1-jétől a törvényszék. Ezt a változást az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény vezette be, amely 2020. március 31-ével megszüntette a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat.<sup>5</sup> A közszolgálati jogvitákban közigazgatási ügyszakban közigazgatási perként jár el ugyancsak a törvényszék.<sup>6</sup>

## 2. A kinevezés módosítása a Kttv. és a Kit. szabályai szerint

Általános alapelv a munkajogban is, hogy a szerződések módosítására csak mindkét fél beleegyezése esetén van lehetőség. A munkajogban a munkajogviszony és a munkaszerződés tartalma nem kell, hogy azonos legyen, a munkajogviszony tartalmát a munkaviszonyra vonatkozó szabályok is alakítják.<sup>7</sup> Ez eredményezheti azt, hogy a munkajogviszony módosulhat, ha változik a jogszabály, a munkaszerződés vagy a kollektív szerződés. A jelenleg hatályos munkajogi szabályozás lehetővé teszi a munkaszerződés munkáltató által történő egyoldalú módosítását, szigorú garanciális szabályok megtartása mellett. E módosítás

<sup>4</sup> A bírák, ügyészek, igazságügyi alkalmazottak, közalkalmazottak munkajogi igényeit továbbra is a Pp. szabályai szerint kell elbírálni. A két törvény speciális szabályainak részleteiről lásd: Cséffán József: A munkaügyi perek elbírálására vonatkozó speciális perrendi szabályok. *Munkajog* 1 (2018) 49-63. o.; Cséffán József: A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos munkajogi igények érvényesítése a közigazgatási perben. *Magyar Munkajog* 2 (2019) 23-38. o.; Nagy Adrienn: Munkaügyi perek; In: *Kommentár a polgári perrendtartáshoz* (Wopera Zsuzsa szerk.); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2019. 1216-1243. o.

<sup>5</sup> A munkaügyi bíróság megszüntetéséről lásd részletesen Lórinicz György: In memoriam munkaügyi bíróság (szubjektív emlékezés). *Munkajog* 2 (2020) 1-4. o.; Nagy Adrienn: Munkaügyi perek; in: *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata* (Wopera Zsuzsa szerk.); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2017. 592-608. o.

<sup>6</sup> Ld. Cséffán József: A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos munkajogi igények érvényesítése a közigazgatási perben. *Munkajog* 2 (2019) 23-24. o.; Nagy Adrienn: Munkaügyi perek; in: *Polgári eljárásjog II.* (Nagy Adrienn - Wopera Zsuzsa szerk.); Wolters Kluwer Kiadó, Bp. 2018. 83-91. o.

<sup>7</sup> Kiss György: *Munkajog*. Budapest, Osiris Kiadó, Bp. 2005. 214-215. o.

megvalósulhat a munkaszerződéstől eltérő munkakörben, munkahelyen vagy más munkáltatónál, azonban csak határozott időre szólóan, és a munkavállaló egzisztenciális védelmét biztosítandó, csak az ellátott munkakörre előírt, de az eredeti munkakörére rögzített alpbér megfizetése mellett.

A Munka Törvénykönyve a fentiekén túl a munkáltató számára kötelezővé teszi a munkaszerződés módosítását, ha a munkavállaló tartós távollét után tér vissza a munkavégzési helyre, és a távollétében bérfejlesztés volt a munkáltatónál. A várandós, illetve kisgyermeket nevelő munkavállaló számára – mint szintén egyoldalú módosítási kötelezettségként – előírja az egészségi állapotának megfelelő munkakör felajánlását, illetve adott munkakörből a felmentését alpbér fizetése mellett. Látható, hogy a munkajog csak szoros kivételként teszi lehetővé az egyoldalú munkaszerződés módosítást a munkáltató számára, biztosítva azt, hogy a munkavállaló ezáltal ne kerüljön hátrányos helyzetbe. A munkajog a felek egyensúlyát hivatott biztosítani, a munkavállaló függőségi helyzetének védelmével. A munkaszerződés tartalmának meghatározása bár látszólag konszenzuális jellegű, mégsem következik belőle a felek egyenjogúsága e jogviszonyban. A munkaszerződés tartalmának elfogadását – munkaszerződés aláírását – követően a jogviszony tartós jellegére figyelemmel is nem módosíthatja a szerződést a munkáltató a munkavállaló hátrányára egyoldalúan, a munkaviszonyból eredő kötelezettségek teljesítésének veszélyeztetésével. A munkáltató gazdasági érdeke a munkavállaló teljesítményének maximális kiaknázása, amely érdek nem teljesülhet, ha a munkavállaló szociális biztonsága kitett a munkaviszony tartalmának feltétel nélküli egyoldalú módosítása veszélyének.

Ezt az általános elvet a Kttv. főszabályként elismeri és tartalmazza, akként, hogy a kinevezés tartalmát módosítani csak az államigazgatási szerv és a kormánytisztviselő közös megegyezésével lehet.<sup>8</sup> A kinevezés tartalmának módosítására a kinevezésre és annak elfogadására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

Az Mt. és a Kttv. szabályait áttörve a Kit. e körben akként szabályoz, hogy a kinevezést a munkáltatói jogkör gyakorlója egyoldalúan módosíthatja, a munkavállaló (kormánytisztviselő) hozzájárulása már nem is szükséges, még formálisan sem.<sup>9</sup> Megállapíthatjuk tehát, hogy a Kit. egyáltalán nem tartalmaz konszenzuális kinevezés módosítást, vagyis a munkáltatói jogkör gyakorló a kinevezés bármely elemét, bármikor egyoldalúan módosíthatja a kormánytisztviselő hozzájárulása nélkül.

A Kttv. 48. § (2) bekezdése taxatív felsorolja azokat az eseteket, amelyeknél nem kell a köztisztviselő beleegyezése, a munkáltató egyoldalúan módosíthatja a kinevezést. Ezek között vannak olyan tényezők, amelyek alapján egyértelműen kedvezőbben módosítják a jogviszony tartalmi elemeit, így a kormánytisztviselő fizetési fokozatban történő előrelépése, illetményének törvény szerinti megállapítása, vagy a kormánytisztviselő előmeneteléhez előírt vizsgakötelezettség törvény szerinti megállapítása esetén. A kormánytisztviselő hátrányára (is) történhet a kinevezés módosítása, ha a munkavégzés helyét a település területén belüli

<sup>8</sup> Kttv. 48. § (1) bekezdés

<sup>9</sup> Kit. 89. § (1) bekezdés

változtatja meg, ekkor a családi körülmények miatt válhat hátrányosabbá a kormánytisztviselő számára a módosítás. A kinevezés módosítást követően a Kttv. hatálya alatt állók csak egy esetben kérhetik a felmentést, nevezetesen, ha a munkáltató azzal az indokkal módosítja a kinevezést, hogy a munkakör megváltozott.

Ettől tágabb körben engedi a felmentés kezdeményezését a Kit. a kormánytisztviselő számára, ez a törvény hét esetet sorol fel.<sup>10</sup> Ezen esetekben jellemzően a kormánytisztviselő hátrányára történhet a módosítás, minden indoklás nélkül, amellyel szemben a kormánytisztviselő kérheti a jogviszonya megszüntetését, más jogorvoslat számára nem elérhető.<sup>11</sup>

Jelen tanulmány a Kttv. 48. § (2) bekezdése d) pontjával bevezetett új, korábban a közsféra jogában nem ismert egyoldalú munkáltatói kinevezés módosítás gyakorlati problémáival foglalkozik részletesen, a két törvény szabályozásbeli különbözőségének dogmatikai (hiányzó) alapjait a terjedelmi korlátok miatt nem részletezzük.

A jogalkotó a Kttv.-ben két garanciális szabályt alkotott meg, amelyek figyelembevétele szükséges a kinevezés egyoldalú módosítása esetén. A kinevezést ugyanis egyrészt abban az esetben módosíthatja a munkáltató a kormánytisztviselő bejegyzése nélkül, ha az új munkakör megfelel a kormánytisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának, másrészt ha az új munkakör a kormánytisztviselőre nézve - különösen egészségi állapotára vagy családi körülményeire tekintettel - aránytalan sérelemmel nem jár.<sup>12</sup>

Az elsőként felsorolt garanciális szabály véleményünk szerint objektív jellegű, a megfelelő dokumentumokkal igazolható, alátámasztható a végzettség, szakképzettség, szakmai tapasztalat. Ha a közszolgálati tisztviselő vitatja az egyoldalú intézkedés jogszerűségét, ezen garanciális szabály mentén vizsgálhatja meg a bíróság a jogellenességet. A másik garanciális szabály szubjektív jellegű, a családi körülményekkel való aránytalan sérelem egyénfüggő, az egzisztenciális helyzet pedig szintén számos külső körülménytől is függ, így ezen körülmény megítélése a munkáltató által viszonylag összetett, hamarabb vezethet az intézkedés jogellenességéhez, mint az elsőként vázolt garanciális szabályból következő tények

<sup>10</sup> Kit. 89. § (3) bekezdés:

- „a) illetményének összege a kinevezés módosítást követően korábbi illetményének 80%-át nem éri el,*
- b) a munkaideje változik,*
- c) a munkavégzésének helye a település határán kívülre változik,*
- d) iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának meg nem felelő feladatok ellátására kötelezik,*
- e) a munkáltatói jogkör gyakorlója a szakmai vezetői álláshelyen foglalkoztatott kormánytisztviselőt ügyintézői álláshelyre helyezi,*
- f) elhelyezkedési korlátozás alá eső álláshelyen kívánja a munkáltatói jogkör gyakorlóját továbbfoglalkoztatni,*
- g) a kinevezés módosítására az 55. § (4a) vagy (4b) bekezdése szerinti álláshelycseré miatt kerül sor.”*

<sup>11</sup> Ha jogszabályi rendelkezés folytán a köztisztviselő jogviszonya kormányzati szolgálati jogviszonnyá alakult át, az nem tekinthető a Kit. 89. § szerinti egyoldalú kinevezés módosításának, mivel azt nem a munkáltató intézkedése, hanem jogszabályon alapuló jogutódlás idézte elő. Ld. Kúria Kf.39.718/2021/11.

<sup>12</sup> Kttv. 48. § (4)-(5) bekezdés

meglétének kérdése. Talán ezt ismerte fel a jogalkotó a szabályok alóli kivétel megalkotásával, ugyanis a vezetőkre nem vonatkozik ez utóbbi garanciális szabály,<sup>13</sup> így a vezető esetében a szociális védelem hálójába még szűkebbre szabott, valódi védelmet nem nyújt számára az objektív garanciális szabály, általában a vezető a közsférában olyan végzettséggel rendelkezik, amely alkalmassá teszi a legtöbb munkakör betöltésére. Az a közszolgálati tisztviselő, akinek az illetménye jelentősen változik – csak csökkenés következhet be –, vagy aki vezetőként lett beosztott tisztviselő, kérheti a munkáltató általi felmentését, a felmentési időre járó illetmény és - amennyiben jogosult rá - végkielégítés megfizetése mellett. A munkáltatói felmentés indoka ekkor az, hogy a közszolgálati tisztviselő azt kérelmezte, így a jogalkotó a megfelelő indokot megteremtette azzal, hogy az egyoldalú kinevezés módosítás közszolgálati tisztviselő általi el nem fogadását a kötelező felmentési okok közé illesztette be.<sup>14</sup> A közszolgálati tisztviselők indoklás nélküli felmentése ekként vezethető le a jogszabályból, azon indokolás, amelyet a felmentésben a munkáltató közöl – munkakör megváltoztatása miatti kinevezés el nem fogadása – egy látszat indok, ezen okból a közszolgálati tisztviselő nem ismeri meg a felmentés valódi okát, azaz a felmentésnek nincs oka. Azzal, hogy elhelyezte a jogalkotó a felmentési okok között a 48. § (2) bek. d) pontra való hivatkozási alapot, az intézkedés jogszerűsége sem vitatható erre hivatkozással, a hazai rendes jogorvoslati lehetőségek igénybevételeivel sem deríthető ki, hogy mi volt a felmentés valódi oka, miért volt szükség a munkakör megváltoztatására, jogszerűen vezethetett-e a munkáltatói intézkedés a felmentéshez.

Annak ellenére, hogy a kinevezés módosítása, mint munkáltatói intézkedés önmagában még nem vezet egyenesen a jogviszony megszüntetéséhez, mégis az indokolás nélküli felmentés körében hozott határozatok alapulvételével szükséges megvizsgálni a Kttv. 48. § (2) bekezdés d) pontjának alapjogokkal, nemzetközi normákkal szembeni megítélését.

### **3. A releváns bírói gyakorlat a Kttv. szerinti egyoldalú kinevezés módosítás kapcsán**

A Kúria előtt folyamatban volt peres ügyekben a kormánytisztviselők a munkáltató egyoldalú kinevezés módosítása jogellenességének a megállapítását kérték, az intézkedések valóságának és okszerűségének a vitatása mellett. A Kúria az ügyekben azt állapította meg, hogy a „kinevezés a kormánytisztviselő beleegyezése nélküli módosításához, mint az államigazgatási szerv egyoldalú nyilatkozatához a törvény indokolási kötelezettséget nem ír elő, így annak jogszerűségét nem az dönti el, hogy az intézkedés valós és okszerű volt-e, hanem hogy a Kttv. 48. §-ában előírt garanciális szabályokat az államigazgatási szerv betartotta-e.”<sup>15</sup> A Kúria a vonatkozó ügyekben<sup>16</sup> nem állapította meg a garanciális szabályok megsértését.

<sup>13</sup> Kttv. 48. § (6) bekezdés

<sup>14</sup> Kttv. 63.§ (2) bekezdése

<sup>15</sup> Mfv.I.10.842/2016/6.

<sup>16</sup> Ld még Mfv. II.10.564/2014/5.

A kinevezés módosításakor azonban a munkáltatónak be kell tartania a közszolgálati jog alapelveit, a bíróság adott esetben ezen elvek megsértése esetén állapíthatja meg az intézkedés jogellenességét.

Az általános magatartási követelmények között több alapelv vizsgálata is vezethet adott egyedi ügyben a kinevezés módosítás jogellenességéhez. Egyrészt a kormányzati szolgálati jogviszonyban és a közszolgálati jogviszonyban is a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárni.<sup>17</sup> Másrészt tilos a joggal való visszaélés, így különösen ennek minősül ha az mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy ehhez vezet.<sup>18</sup>

A vizsgált perbeli esetekben is hivatkoztak a kormánytisztviselők a joggal való visszaélésre, azonban a bizonyíthatóság ezen kérdés elbírálásakor kulcsfontosságú. A Kúria joggal való visszaélés joggyakorlat elemző csoportja rendkívüli részletességgel vizsgálta a Kúria előtt folyamatban volt ügyeket, csoportosítva a foglalkoztatási jogviszony jellege szerint is. Talán nem meglepő azon megállapítása a jelentésnek, mely szerint a köztisztviselők, kormánytisztviselők nagy számban a joggal való visszaélés körében a politikai okokat, illetve a retorziót (érdek-képviselési tevékenység, véleménynyilvánítás, vezetőikkel szembeni kritikus hangvétel, korábbi minősítés, teljesítményértékelés elleni korábbi perindítás) jelölték meg. A joggyakorlat elemző csoport kiemelte, hogy a joggal való visszaélés körében a munkavállalónak kell bizonyítania azt, hogy a munkáltatói intézkedés a megjelölt magatartások eredményeként, vagy azokkal okozati összefüggésben joggal való visszaélésnek minősül, vagyis sikerrel kell bizonyítania e körben a munkavállaló állítását.<sup>19</sup> Ez a bizonyítás azonban a gyakorlatban általában nehézségekbe ütközik.

A bírói út igénybevétele - figyelemmel a kialakult gyakorlatra - nem nyújt megfelelő garanciát a kormánytisztviselő számára a jogalkotó elhibázott törvényalkotása eredményeként alkalmazott egyoldalú kinevezés módosítással szemben. Az egyoldalú kinevezés módosítást megfelelő korlátok közé kell szorítani – pl. csak határozott időre szólóan – ahhoz, hogy ne jelentsen valós veszélyt valamennyi kormánytisztviselőre nézve.

#### 4. Az egyoldalú kinevezés-módosítás eljárási kérdései

A tanulmány bevezető soraiban is említettük, hogy az egyoldalú kinevezés-módosítással kapcsolatos jogvitákban a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) szabályai szerint kell eljárni. A Kp. 6. §-a a következő szabályt rögzíti: „A közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt e

<sup>17</sup> Kttv. 9. § (2) bekezdés

<sup>18</sup> Kttv. 10. § (1) bekezdés

<sup>19</sup> A joggal való visszaélés tilalmának ítélkezési gyakorlata. A joggyakorlat elemző csoport összefoglaló jelentése. <http://www.kuria-birosag.hu/hu/joggyakorlat-elemzo-csoportok-osszefoglalo>

törvény kifejezetten előírja. A polgári perrendtartás szabályait e törvénnyel összhangban kell alkalmazni.”

Az egyoldalú kinevezés-módosítással kapcsolatos eljárási kérdésekről egy friss(nek mondható) kúriai döntés<sup>20</sup> kapcsán kívánunk szólni. Az ítélet tényállása szerint az alperesi munkáltató a felperesi kormánytisztviselő jogviszonyát a Kttv. 63. § (2) bekezdés d) pontja alapján a Kttv. 48. § (7) bekezdés a) pontján nyugvó kérelmére felmentéssel megszüntette. A felperes a kinevezés-módosítás átvételét követő 30 napon belül kereseti kérelmet terjesztett elő annak megállapítására, hogy a módosítás jogellenes. A kereset benyújtásának napján felperes kézhez vette a jogviszonyát megszüntető indokolás nélküli felmentést. Ezt követően a kinevezés-módosítás miatt indult közigazgatási perben a bíróság felhívására a felperes új kereseti kérelmet terjesztett elő, amely a felmentés jogszerűségének a vizsgálatára irányult, különös tekintettel a felmentési kérelem benyújtását kiváltó, egyoldalú kinevezés-módosítás vélelmezett jogellenességére, és a felmentési jognyilatkozat érvénytelenségének megállapítása esetére a Kttv. 193. §-ban foglalt rendelkezések alkalmazását kérte, és a Kttv. 23. § (1)-(3) bekezdéseit megjelölve, semmisségre alapítva kérte a Kttv. 193. § alkalmazását.

Az elsőfokú bíróság az eljárást megszüntette, álláspontja szerint a Kttv. 23. § (1)-(3) bekezdés szerint a semmis megállapodás érvénytelen (kivéve, ha ahhoz a rendelkezést megállapító jogszabály más jogkövetkezményt fűz), a Kttv. 25. § (5) bekezdés a közszolgálati jogviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozat érvénytelensége esetén pedig a Kttv. 193-194. §-ait rendeli alkalmazni, amelyek a kormánytisztviselő szolgálati jogviszonyának munkáltató általi megszüntetéséhez nem a semmisség, hanem a jogellenesség jogkövetkezményeit fűzik. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint ebben az esetben a Kttv. 238. § (3) bekezdés a) pontja alapján a keresetet a felmentés kézbesítésétől számított 30 napon belül kellett volna a bíróságnak megküldenie, a felperes az eredeti, 30 napon belül benyújtott keresetében a semmisségre nem hivatkozott, ezért a pert elkészttség miatt megszüntette.

A felperes a végzéssel szembeni fellebbezésében kérte az elsőfokú végzés hatályon kívül helyezését, arra hivatkozott, hogy az új keresete keresetváltoztatásnak minősül, mert a felmentés az egyoldalú kinevezés-módosítás alapján, a felperes által a Kttv. 48. § (7) bekezdés a) pontja alapján megtett felperesi kérelmen alapult, így a felmentés nem különíthető el a kinevezés egyoldalú módosításától. A felmentési jognyilatkozat megtétele sem a bíróság előtt megtámadott egyoldalú kinevezés-módosítástól, sem pedig az egyoldalú kinevezés-módosításra vonatkozó Kttv. 48. § (7) bekezdés szerinti rendelkezéstől nem különíthető el. Ebből következően a Kp. 43. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kiterjeszthette a határidőben benyújtott keresetét a kinevezés egyoldalú módosításához tartozó, attól el nem választható közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelemre, nevezetesen a Kttv. 48. § (7) bekezdésére hivatkozó felmentési jognyilatkozat megtételére. A felperesi fellebbezés szerint az elsőfokú bíróság döntése a perkoncentrációra és az eljárási igazság érvényesülésére

<sup>20</sup> Kúria Kpkf.40.356/2020/3. sz. végzése



vonatkozó Kp. 2. § (3) bekezdését is sérti, hiszen a semmisség hivatalból vizsgálendő. Megsértette az elsőfokú bíróság a Kp. 2. § (4) bekezdését is, mert az eljárás megszüntetésekor nem volt tekintettel arra, hogy a jelen eljárásban benyújtott keresetlevél valójában a 2018. június 28-án a bírósághoz benyújtott kereset kiterjesztése, erre figyelemmel a keresetindítási határidő mulasztása a felperesnek „nem róható fel”. Ezen felül, mivel a felmentés érvényessége vagy semmissége egyértelműen az egyoldalú kinevezés módosítás jogszerűségéhez vagy jogellenességéhez köthető, a felperesi igény érvényesítésére a Kttv. egyoldalú kinevezés-módosítás jogellenességének jogkövetkezményeire vonatkozó anyagi jogi rendelkezései is alkalmazhatóak. A kinevezés módosítás jogellenességéhez a Kttv. a munkáltató teljes mértékű kárfelelősségét és a Kttv. 238. § (3) bekezdés e) pontja szerinti keresetindítási határidőt rendeli. Az elsőfokú bíróság a keresetindítási határidő tekintetében nem vette figyelembe a felperesi kereset benyújtásának sem formai, sem pedig tartalmi megfelelőségét, és ennek következménye, hogy az egyoldalú kinevezés módosítás jogellenességét kimondó ítélet jogerőre emelkedése és jelen eljárás megszüntetése esetén az elévülési időn belül a felperes kénytelen lesz a meg nem ítélt kárigény új eljárásban való érvényesítésére, így a perkonzentráció és költségtakarékosság elve nem érvényesül.

Az alperes mindenekelőtt arra hívta fel a figyelmet, hogy a felperes nem pusztán a keresetindítási határidőt mulasztotta el, hanem igazolási kérelmet sem terjesztett elő, a keresetlevél benyújtásának időpontjában már a Pp. 151. § (1) bekezdése szerint rendelkezésre álló 3 hónapos jogvesztő határidő is eltelt. Hivatkozott alperes arra, hogy a kinevezés módosítás és a felmentés két különálló, keresettel önállóan támadható közigazgatási cselekmény. A Kp. 43. § (1) bekezdésének második mondatából következően a keresetet a keresettel támadott közigazgatási cselekmény olyan rendelkezésére lehet kiterjeszteni, amely a cselekmény egyéb rendelkezéseitől egyértelműen elkülöníthető, ám azt is csak a keresetindításra nyitva álló határidőn belül lehet megtenni. Ezért egy adott közigazgatási cselekmény jogellenessége iránt indított perben a felperesnek nem volt lehetősége kiterjeszteni a keresetét egy másik közigazgatási cselekmény megtámadására. A kereset kiterjesztés feltételez egy már előterjesztett keresetet, és mivel a kiterjesztés ugyanarra a közigazgatási cselekményre vonatkozhat, egységesnek kell lennie a keresetindítási határidőnek is.

A Kúria a fellebbezést nem találta alaposnak és az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. Álláspontja szerint helytállóan értékelte az elsőfokú bíróság, hogy a keresetindítási határidő szempontjából külön jogcselekménynek kell tekinteni az egyoldalú kinevezés-módosítást és a munkáltatói felmentést. Mindezen nem változtat az sem, hogy a felperes a felmentés semmisségét állítva fordult a bírósághoz. A Kttv. 23. § (3) bekezdése értelmében a semmisségre az érdekelt határidő nélkül hivatkozhat, a megállapodás semmisségét a bíróság hivatalból észleli. Ez a szabály azonban nem annulálja a Kttv. 238. § (3) bekezdés a) pontja szerinti keresetindítási határidőt, mivel a határidő nélkül történő hivatkozás nem azonosítható a keresetindítással, mint speciális eljárásjogi cselekménnyel. Így ha a felperes a felmentés semmissége miatt kéri a Kttv. 25. § (5) bekezdésében a jognyilatkozat érvénytelenségéhez fűzött speciális jogkövetkezményként a Kttv. 193-

194. §-aiban foglalt rendelkezéseket megfelelően alkalmazni, a 30 napos keresetindítási határidőt ebben az esetben is szükséges megtartani, mivel az a közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos ügy, mellyel szemben a keresetet a Kttv. 238. § (3) bekezdésében előírt jogvesztő határidőn belül lehet előterjeszteni. A bíróságnak semmisségre hivatkozás esetén is hivatalból kell vizsgálnia, hogy az igényérvényesítés a külön jogszabályban meghatározott határidőn belül, illetve a külön jogszabályban meghatározott rendben történt-e meg.

Álláspontunk szerint a közzétett eseti döntés számos eljárási és anyagi jogi problémát vet fel. Az eljárásjog a maga rendszerében külön megtámadható cselekménynek tekinti az egyoldalú kinevezés-módosítást és az ezt követő kormánytisztviselői kérelemre hozott indokolás nélküli munkáltatói felmentést, holott anyagi jogi értelemben ez a kettő szorosan összefüggő munkáltató intézkedés. Az anyagi jognak kellene ezt a kettő mozzanatot egy egységként kezelnie, hiszen nyilvánvalóan ugyanazon munkáltatói akaratnak „kétlépcsős” mozzanatáról van szó (kivéve természetesen, hogy ha a kormánytisztviselő beletörődik a jelen tanulmányban korábban vázolt méltánytalan helyzetébe).

## **5. Az egyoldalú kinevezés módosítás és az Alaptörvényben rögzített alapjogok**

Az Alkotmánybíróság a 8/2011. (II. 18.) AB határozatával alkotmányellenesnek nyilvánította a Kjtv. 8. § (1) bekezdését, és azt a 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette. A hivatkozott rendelkezés tartalmazta a kormánytisztviselő jogviszonyának indokolás nélkül történő felmentését. A Ktv. ugyanezen rendelkezését – amely a köztisztviselői jogviszony indokolás nélküli felmentését tartalmazta – a 29/2011. (IV.7.) AB határozat semmisítette meg.<sup>21</sup>

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kjtv. 8. § (1) bekezdés b) pontja alkotmányellenes, az Alkotmányban rögzített következő elveket sérti: az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott *jogállamiság elvét*, a 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott *munkához való jogot*<sup>22</sup>, a 70. § (6) bekezdésében szabályozott *közhivatal viseléséhez való jogot*, az 57. § (1) bekezdésében szabályozott *bírósághoz fordulás jogát*<sup>23</sup>, és az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében szabályozott *emberi*

<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság további két határozatával kapcsolatban ld. MÉLYPATAKI Gábor: Az indoklásnélküliség megítélése 1068/B/2010 AB. határozat és a 111/B/2011 AB. határozat tükrében. In: Bencsik András-Fülöp Péter (szerk.): *Jogász doktoranduszok I. Pécsi találkozója*. Tanulmánykötet. Pécs, 2011. 428-435. o.

<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a közszolgálati jogviszonyok zárt rendszerében a felmentési okok és ebből következően a felmentés indokolási kötelezettségének törvényi szabályozása olyan garanciális kérdés, amely alkotmányos jelentőséggel bír, amelynek szabályozása az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében szabályozott munkához való joggal összefüggésben az állam intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik. (8/2011. (II.18.) AB határozat)

<sup>23</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó azzal, hogy nem szabályozta a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget adott a döntés indokolásának mellőzésére, aránytalanul korlátozta a kormánytisztviselőt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján megillető bírói jogvédelemhez való jogot. [8/2011. (II. 18.) AB határozat]

*méltóság*hoz<sup>24</sup> való jogot<sup>25</sup>, ezért megsemmisítette a fent hivatkozott jogszabályokat.<sup>26</sup> Az egyoldalú kinevezés módosítás következményeként alkalmazható felmentés látszat indokolása valójában az indokolás nélküli felmentését teszi lehetővé a kormánytisztviselőnek, egy közbülső munkáltatói intézkedés, kinevezés módosítás beiktatásával. A vizsgált esetekben valójában a vezetők – és ritkább esetben a beosztott kormánytisztviselők – kormányzati jogviszonyában alkalmazta a munkáltató a kinevezés egyoldalú módosítását, amelynek következtében a munkakör megváltoztatása miatt az illetmény egyes esetekben az 1/3-ára (!) csökkent. Ezzel a munkáltató előidézti azt a helyzetet, hogy a kormánytisztviselő a jogviszony fenntartását nem kívánja, kéri annak felmentéssel történő megszüntetését. Vizsgálni szükséges ezért azon Alaptörvénybe rögzített alapjogok érvényesülését e jogintézmény esetében is, amelyek érvényesülése az indokolás nélküli felmentés vizsgálata során nem volt megállapítható. Az Alkotmánybíróság kimondta a határozatában, hogy „a kormánytisztviselő felmentése esetén a felmentési okok és a munkáltatói indokolási kötelezettség törvényi szabályozásának hiánya a közigazgatási döntések pártpolitikai semlegességét, befolyástól való függetlenségét, pártatlanságát és ezzel együtt törvényességét is veszélyezteti.”<sup>27</sup> A kinevezés egyoldalú módosítása – amellyel a kormánytisztviselő hátrányt szenved – hasonlóan veszélyezteti a semlegességet, törvényességet, és pártatlanságot. A kinevezés egyoldalú módosításának az az esetköre amely a munkakör megváltoztatását minden törvényes indok nélkül lehetővé teszi a munkáltató számára aggályos, és az indoklás nélküli felmentés jogintézménye alkotmányellenessége analógiájára e jogszabályhely is Magyarország Alaptörvényének egyes cikkelyeibe ütközik. Így a II. cikkelybe, amely rögzíti az emberi méltósághoz való jogot, a XII. cikkelybe, amely tartalmazza a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, és a XXVIII. cikkelybe, amely a bírósághoz való fordulás jogát tartalmazza.

Konklúzióként az Emberi Jogok Európai Bíróságának egyik ítéleti megállapítását hívjuk fel. Az ítélet egy magyar munkavállaló által a Magyar Állam elleni perben született az indokolás nélküli felmentés kapcsán. A magyar állampolgár jogviszonyát

<sup>24</sup> Az emberi méltósághoz való jog a legabsztraktabb alapjog, amely az emberi személyiség egészét, az ember jogi státusát védelmezi. E jog alapvető tartalma, hogy minden embert emberhez méltó bánásmód illet meg, az egyén jogosult arra, hogy a minden embernek kijáró tisztelettel, az emberi személyiség értékét szem előtt tartva bánjanak vele. Az emberi méltóságot az állam köteles tiszteletben tartani és védelmezni. A Kjt. 8. § (1) bekezdése, – amint az a törvény indokolásából megállapítható – a kormányzati törekvések egyszerűbb megvalósítása érdekében jogi korlátok nélkül lehetőséget ad a kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által történő megszüntetésére. Ez a jogi megoldás – amint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben rámutatott – magában hordozza a közszolgálati jogviszony önkényes, a munkáltató szubjektív megítélésén alapuló megszüntetésének lehetőségét, amelynek következtében előre kiszámíthatatlan módon kerülhet veszélybe a kormánytisztviselőnek és családjának létfenntartása is. Mindez feltétlen alárendeltséget, kiszolgáltatott helyzetet teremt a kormánytisztviselő számára. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kormánytisztviselőnek ez a kiszolgáltatott helyzete, az állami feladatmegoldás „eszközeként” való kezelése ellentétes az emberi méltósággal. (8/2011. (II.18.) AB határozat)

<sup>25</sup> Az emberi méltóság értelmezéséhez ld. még Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, Justis Bt. 2010. 41-68. o.

<sup>26</sup> 1068/B/2010. AB határozat

<sup>27</sup> 1068/B/2010. AB határozat

az akkor hatályos Kjtv. alapján felmentéssel indokolás nélkül megszüntette a munkáltató, a munkavállaló kártérítés iránt terjesztett elő igényt a Bíróság előtt. A Bíróság részben megalapozottnak találta a kérelmet, és kártérítés megfizetésére kötelezte a Magyar Államot. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Egyezmény célja „nem teoretikus vagy illuzórikus, hanem gyakorlati és hatékony jogok biztosítása”, továbbá, hogy a „munkaügyi perindítás jogának hazai jogban történő fenntartása önmagában nem biztosítja a bírósághoz fordulás jogának hatékony voltát abban az esetben, ha ezt a lehetőséget minden tartalomtól, és így a siker minden reményétől megfosztják.”<sup>28</sup>

## Irodalomjegyzék

- Cséffán József: A munkaügyi perek elbírálására vonatkozó speciális perrendi szabályok; *Munkajog* 1 (2018)
- Cséffán József: A közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos munkajogi igények érvényesítése a közigazgatási perben; *Munkajog* 2 (2019)
- Jakab Nóra - Mélypataki Gábor: A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle* 1 (2017)
- Kiss György: *Munkajog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2005.
- Kiss György: *Alapjogok kollíziója a munkajogban*. Pécs, Justis Bt. 2010.
- Lőrincz György: In memoriam munkaügyi bíróság (szubjektív emlékezés). *Munkajog* 2 (2020)
- Mélypataki Gábor: A kormánytisztviselői törvény az európai jog tükrében. *Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXIX. (2011)
- Mélypataki Gábor: Az indoklásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 2 (2013)
- Mélypataki Gábor: Az indoklásnélküliség megítélése 1068/B/2010 AB. határozat és a 111/B/2011 AB. határozat tükrében. In: Bencsik András-Fülöp Péter (szerk.): *Jogász doktoranduszok I. Pécsi találkozója*. Tanulmánykötet. Pécs, 2011.
- Nagy Adrienn: Munkaügyi perek; In: *Kommentár a polgári perrendtartáshoz* (Wopera Zsuzsa szerk.); Wolters Kluwer Kiadó, Budapest. 2019.
- Nagy Adrienn: Munkaügyi perek; in: *A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény magyarázata* (Wopera Zsuzsa szerk.); Wolters Kluwer Kiadó, Budapest. 2017.
- Nagy Adrienn: Munkaügyi perek; in: *Polgári eljárásjog II.* (Nagy Adrienn – Wopera Zsuzsa szerk.); Wolters Kluwer Kiadó, Budapest. 2018.

---

<sup>28</sup> K.M.C. kontra Magyarország ügy (19554/11. sz. kérelem) Emberi Jogok Európai Bírósága