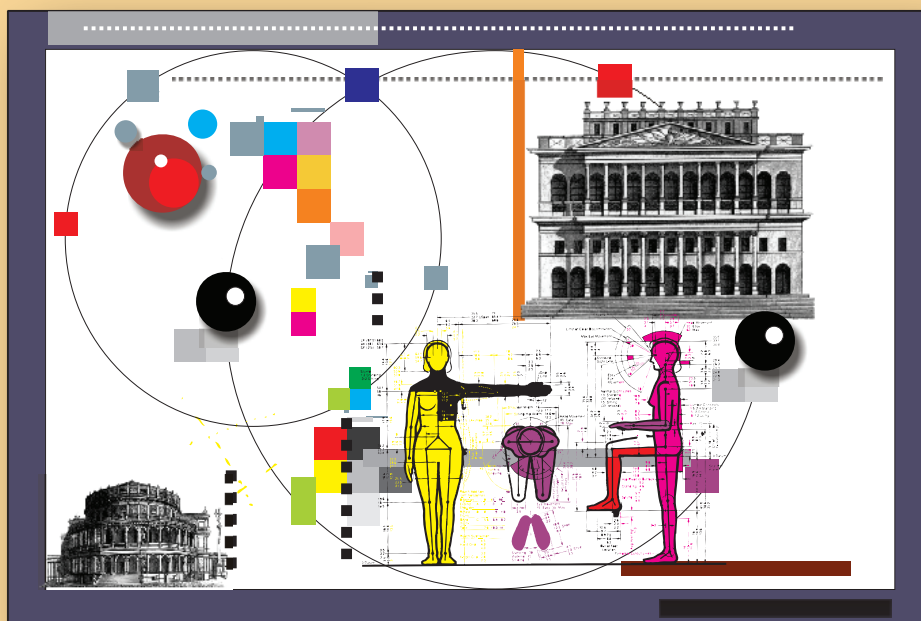


ELTE JOGI KARI JEGYZETEK

GYULAVÁRI TAMÁS – HORVÁTH ISTVÁN
HŐS NIKOLETT – KÁRTYÁS GÁBOR – PETROVICS ZOLTÁN
TAKÁCS GÁBOR – TÁNCZOS RITA

BEVEZETÉS A KÖZSZOLGÁLATI MUNKAJOGBA



SZERKESZTETTE:
KÁRTYÁS GÁBOR



ELTE EÖTVÖS KIADÓ
EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM



Bevezetés a közszolgálati munkajogba

ELTE Jogi Kari Jegyzetek 18.
Sorozatszerkesztő: VARGA ISTVÁN

Bevezetés a közszolgálati munkajogba

Szerkesztette
Kártyás Gábor

Budapest, 2015



A kötet szerzői:

Gyulavári Tamás (III. fejezet)

Horváth István (I. fejezet)

Hős Nikolett (V. fejezet)

Kártvás Gábor (II., VI., VIII. fejezet)

Petrovics Zoltán (IV. fejezet)

Takács Gábor (VII. fejezet)

Tánczos Rita (IX. fejezet)

A kézirat lezárva: 2015. április 8.

© Szerzők, 2015

© Szerkesztők, 2015

ISBN 978 963 312 222 8

ISSN 2060 5986



www.eotvoskiado.hu



Felelős kiadó: Hunyady András, ügyvezető igazgató

Felelős szerkesztő: Pál Dániel Levente

Szakszerkesztők: Borsos-Szabó Ágnes és Bérci Ildikó

Tipográfia: Anders Tibor

Borítóterv: Csele Kmotrik Ildikó

Nyomda: Prime Rate Kft.

Tartalom

Rövidítések jegyzéke	11
----------------------------	----

I. fejezet

A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei	13
1. A közszolgálat fogalma, a közszolgálati munkajogi szabályozás jellemzői	13
a) A közszolgálat meghatározása	13
b) A közszolgálati foglalkoztatást szabályozó törvények	15
c) A közszolgálati szabályozás jellemzői	16
d) A magánszféra és a közsféra munkajogának közeledése	18
2. A közszolgálati munkajog forrásai	19
3. Az általános magatartási követelmények	21
a) A jóhiszemű és tisztességes eljárás követelménye	21
b) Együttműködési és tájékoztatási kötelezettség	22
c) A joggal való visszaélés tilalma	23
d) A munkaidőn kívüli magatartással kapcsolatos követelmények	24
e) A titoktartás	25
f) A személyiségi jogok védelme, a sérelemdíj	25
g) A személyiségi jogok korlátozásának feltételei, a személyiségi jogról való lemondás	27
h) A munkáltató ellenőrzési jogának korlátai	28
i) Az egyenlő bánásmód	29
Összegzés	31

II. fejezet

A Kttv. hatálya, a közszolgálati jogviszony alanyai	33
1. A közszolgálati jogviszony helye a foglalkoztatási formák között	33
2. A Kttv. személyi hatálya	34
a) Az egyes jogállásokra alkalmazandó szabályok	36
b) Típuskényyszer a közszolgálati jogban	37
3. A Kttv. szervi hatálya	38
4. A közszolgálati jogviszony alanyai	38
a) A közszolgálati tisztviselői jogalanyiség általános feltételei	39
b) A közszolgálati tisztviselői jogalanyiség speciális feltételei	40
c) A munkáltató és a munkáltatói jogkör gyakorlója	41
Összegzés	42

III. fejezet

A közszolgálati jogviszony létesítése és módosítása	45
1. A kiválasztási eljárás: a pályázat	45
2. Kinevezés	46
a) A kinevezés időtartama	47
b) Próbaidő és gyakornoki idő.....	47
c) Kifogás a kinevezéssel szemben	48
d) A kinevezés kötelező és lehetséges tartalma	49
3. A kinevezés módosítása.....	49
a) A kinevezés kötelező módosítása	50
b) A kinevezés egyoldalú módosítása	51
4. Kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás	52
a) Átirányítás	54
b) Kirendelés.....	54
c) Kiküldetés.....	55
d) Tartós külszolgálat	56
5. Áthelyezés	57
6. A munkáltató személyében bekövetkező változás (munkáltatói jogutódlás)	58
Összegzés	59

IV. fejezet

A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése és megszüntetése	61
1. A jogviszony megszűnésének és megszüntetésének általános kérdései	62
2. A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése	63
a) Kinevezésben foglalt határozott idő lejárta.....	63
b) Közzszolgálati tisztviselő halála	64
c) Munkáltató jogutód nélküli megszűnése.....	64
d) 70. életév betöltése	64
e) Az öregségi nyugdíj egyes feltételeinek megszerzése	65
f) Jogviszonyváltás.....	65
g) Prémiumévek programban történő részvétellel és a különleges foglalkoztatási állományba helyezéssel összefüggő megszűnési esetek	67
h) Közzszolgálati tisztviselő politikai vezetővé történő megválasztása vagy kinevezése	67
i) Minisztériumba beosztott bíró, illetve ügyész minisztériumi beosztásának megszűnése	68
j) Hivatalvesztés fegyelmi büntetés.....	68
k) Törvényben meghatározott más esetek	68
3. A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntetése	69
a) Közös megegyezés.....	70
b) Áthelyezés	70
c) Próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés.....	71
d) Lemondás.....	72

e) Felmentés, a felmentésről általában	73
f) A lehetséges felmentési okok	74
g) Létszámcsökkentés	74
h) Tevékenység megszűnése	75
i) Átszervezés	75
j) A kötelező felmentési okok	76
k) Méltatlanság	76
l) Nem megfelelő munkavégzés	78
m) Egészségügyi alkalmatlanság	78
n) Felmentés a közszolgálati tisztviselő kérelmére	79
o) Bizalomvesztés	79
p) A felmentési tilalmak és korlátozások	80
4. Végkielégítés	81
5. Tartalékállomány	83
6. Eljárás a jogviszony megszűnése és megszüntetése esetén	83
7. A jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei	84
a) A munkáltatói jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei	84
b) A jogviszony helyreállítása	85
c) A jogviszony helyreállításának elmaradása	86
d) Amikor helyreállítás nem kérhető	87
e) A közszolgálati tisztviselői jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei	87
Összegzés	88
V. fejezet	
A közszolgálati jogviszony tartalma	91
1. A munkáltató és a közszolgálati tisztviselő jogai és kötelezettségei	91
a) A munkáltató kötelezettségei	91
b) A közszolgálati tisztviselő kötelezettségei	92
2. Az utasítás és megtagadása	94
3. Képzés és tanulmányi szerződés	95
a) Tanulmányi szerződés	96
4. Összeférhetetlenség	98
a) Vagyonynyilatkozat, vagyongyarapodási vizsgálat	99
5. Munkaidő és pihenőidő	100
a) A szabadságra vonatkozó szabályok	101
b) A szabadság kiadására vonatkozó szabályok	102
Összegzés	104

VI. fejezet

Az előmeneteli és illetményrendszer	107
1. Általában az előmenetelről	107
a) A magyar közszolgálat minősítése	109
2. Az előmenetel alapja: a besorolási rendszer	109
a) Az alapilletmény meghatározása	111
3. Előrelépés a besorolásban	112
a) Várakozási idő	113
b) Teljesítményértékelés és minősítés	113
c) Egyéb feltételek, a közigazgatási vizsgarendszer	115
4. Speciális jogállások az előmenetelben	116
a) Köztisztviselők személyi illetménye	116
b) Címadoományozás	117
c) Tanácsadói címek és munkakörök	117
d) Ügykezelők	119
e) Politikai tanácsadók	119
f) Vezetők	120
5. A díjazási rendszer további elemei	122
a) Illetményeltérítés	122
b) Illetménykiegészítés	122
c) Illetménypótlékok	123
d) Jubileumi jutalom	125
e) Egyéb juttatások	126
Összegzés	127

VII. fejezet

A közszolgálati munkajog felelősségi rendszere	131
1. Áttekintés	131
2. Etikai felelősség	132
a) Az etikai eljárás lefolytatása kormánytisztviselőkkel szemben	133
b) Etikai büntetések	133
3. Fegyelmi felelősség	134
a) A fegyelmi eljárás megindítása	134
b) A vizsgálati szakasz	135
c) A tárgyalási szakasz	136
d) Fegyelmi büntetések	137
e) Jogorvoslat a fegyelmi határozattal szemben	137
4. Büntetőjogi felelősség	139
5. Kártérítési felelősség	139
a) A közszolgálati tisztviselő kártérítési felelőssége	140
b) Megőrzési (hiányért fennálló) felelősség	141
c) A feltárhiányért való felelősség	141
d) Jogorvoslat a kártérítésre kötelező határozattal szemben	142

6. A munkáltató kártérítési felelőssége	142
Összegzés	143
VIII. fejezet	
Kollektív munkajog a közszolgálatban	145
1. A korlátozott kollektív jogok indokoltsága	145
2. A kollektív alku tilalma	146
3. A munkavállalói részvétel intézményei	146
4. Szakszervezetek a közszolgálatban	147
a) A szakszervezetek törvényi jogai	147
b) A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme	149
c) A szakszervezeti tisztségviselők munkaidő-kedvezménye	150
5. A Magyar Kormánytisztviselői Kar	151
6. Sztrájk a közszolgálatban	152
7. Az érdekegyeztetés rendszere	154
Összegzés	155
IX. fejezet	
Munkaügyi viták a közszolgálatban	157
1. A munkaügyi viták csoportosítása	157
a) Munkaügyi viták a Kttv. hatálya alatt	158
2. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság	159
a) A Kormánytisztviselői Döntőbizottság szervezete	160
b) A panasz eljárás	160
c) Véleményezési eljárás	162
3. Bíróság előtti igényérvényesítés	163
a) A munkaügyi peres eljárás speciális szabályai	164
b) A KDB határozatának bírósági felülvizsgálata	165
4. Az elévülés	165
a) Az elévülési időnél rövidebb igényérvényesítési határidők	167
Összegzés	169
Táblázatok és ábrák jegyzéke	171
Táblázatok	171
Ábrák	172

Rövidítések jegyzéke

Alaptv.	Alaptörvény
Btk.	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
Fegyelmi vhr.	a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet
Hjt.	a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény
Hszt.	a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény
Kjt.	a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény
Költségvetési tv.	Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény
Ktjv.	a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény
Kttv.	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény
Ktv.	a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény
Mt.	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Sztv.	a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény
Tbj.	a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény
Tny.	a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény

I. fejezet

A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei

1. A közszolgálat fogalma, a közszolgálati munkajogi szabályozás jellemzői	13
a) A közszolgálat meghatározása	13
b) A közszolgálati foglalkoztatást szabályozó törvények.....	15
c) A közszolgálati szabályozás jellemzői	16
d) A magánszféra és a közszféra munkajogának közeledése	18
2. A közszolgálati munkajog forrásai	19
3. Az általános magatartási követelmények.....	21
a) A jóhiszemű és tisztességes eljárás követelménye	21
b) Együttműködési és tájékoztatási kötelezettség	22
c) A joggal való visszaélés tilalma	23
d) A munkaidőn kívüli magatartással kapcsolatos követelmények	24
e) A titoktartás	25
f) A személyiségi jogok védelme, a sérelemdíj	25
g) A személyiségi jogok korlátozásának feltételei, a személyiségi jogról való lemondás	27
h) A munkáltató ellenőrzési jogának korlátai	28
i) Az egyenlő bánásmód	29
Összegzés	31

1. A közszolgálat fogalma, a közszolgálati munkajogi szabályozás jellemzői

a) A közszolgálat meghatározása

A közszolgálat munkajogi szabályozásának kialakulása szükségszerűen kapcsolódik az állam és az önkormányzatok szélesebb körű közfeladat-ellátási kötelezettségének kialakulásához, a hon- és rendvédelem, az igazgatás mellett olyan klasszikussá érett feladatok felvállalásához, mint a népegészségügy vagy a közoktatás. A közszolgálatra nem találunk törvényi definíciót. **Gyűjtőkategóriaként** Magyarországon magában foglalja azokat a foglalkoztatási jogviszonyokat, melyek alkalmazásával az állam, illetőleg a helyi önkormányzatok a jogszabály által hatáskörükbe sorolt kötelezettségeket teljesítik. E foglalkoztatási jogviszonyokra vonatkozó jogszabályok

összességét – a verseny- és nonprofit szférára hatályos munka magánjoga mellett – a **munka közjogának** tekintjük.

A közszolgálat különálló munkajoga olyan állami és önkormányzati közfeladatok ellátásához kötődik, mint a hon- és rendvédelem, az igazgatás (például központi közigazgatás, megyei és települési önkormányzatok hivatalai), az egészségügy, a szociális ellátás, a köznevelés és oktatás (például óvodák, alap-, közép- és felsőfokú oktatási intézmények), a közművelődés (például egyes előadó-művészeti intézmények, művelődési házak, múzeumok). A közszolgálat a **munkáltató alanyi pozíciója** alapján definiálható, a munkajogi közszolgálati minősítés mellőzhetetlen feltétele a **munkaadó költségvetési szervként történő működése**. Így például hiába azonos a szolgáltatás, csak az önkormányzati fenntartású óvoda vagy az állami fenntartású egyetem tartozik a közszolgálat körébe, a magánóvoda és az egyházi felsőfokú oktatási intézmény nem. E két utóbbi munkáltató a verseny- és nonprofit szektor munkajogi szabályai, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) hatálya alá tartozik.

Aktuális jelenségként szemtanúi vagyunk a közsférában költségvetési szervként működő munkáltatók által ellátott egyes közfeladatok **gazdasági társasági keretek közé történő kiszervezésének**. Például egy színházat az önkormányzat nem közvetlenül tart fenn, költségvetési szervként, hanem alapít egy nonprofit kft.-t a további működtetésére. E szervezetek többségében ugyan kizárólagos vagy többségi állami, illetve helyi önkormányzati tulajdonban álló ún. **közvállalatok**, de ekkor már a munkavégzés a magán munkajog keretei között történik. E munkáltatókra az Mt. különös szabályokat tartalmaz (köztulajdonban álló munkáltatók, Mt. 204–207. §). A közvállalatokat nem soroljuk a közszolgálati munkajog körébe.

A hatályos **magyar jogban a közszolgálat fogalma megszorító értelmezést kap**. A közszolgálati jogviszonyban a központi és az önkormányzati közigazgatás kormány- és köztisztviselői állnak. Így a közszolgálat fogalmi köréből kizsorzódnak a modern állam és önkormányzat nem közhatalmi jogosítványok gyakorlásával járó tevékenységei (például oktatási, egészségügyi, szociális, művelődési intézmények). E feladatok ellátása közalkalmazotti jogviszonyban történik. A civil közszolgálat mellett külön kell tárgyalni az ún. szolgálati jogviszonyokat is (például rend- és honvédelem). Jegyzetünkben csak a szűken vett közszolgálat, a közigazgatás foglalkoztatási jogviszonyaival foglalkozunk.

1. táblázat. A közszolgálat fogalmának meghatározása

Tág értelemben	Szűk értelemben	Nem tartozik a közszolgálatba
Azokat a foglalkoztatási jogviszonyokat foglalja magába, amelyek alkalmazásával az állam, illetőleg a helyi önkormányzatok a jogszabály által hatáskörükbe sorolt kötelezettségeket teljesítik.	A központi és az önkormányzati közigazgatás foglalkoztatási jogviszonyai. (A közalkalmazotti és a szolgálati jogviszonyokat nem soroljuk ide.)	Közvállalatok foglalkoztatási jogviszonyai, ha egyes közfeladatokat gazdasági társasági keretek között látnak el.

b) A közszolgálati foglalkoztatást szabályozó törvények

A verseny- és nonprofit szektort szabályozó Mt. mellett a **közszféra** egyes foglalkoztatási jogviszonyainak **szabályozása meglehetősen tagolt**. A **civil közszolgálatot** jelenleg két törvény, a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (**Kjt.**), valamint – a jegyzetünk témáját jelentő – a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, a **Kttv.** szabályozza. A Kjt. hatálya alá az állam és az önkormányzat közhatalom-gyakorlással általában nem járó tevékenységei tartoznak, így különösen az egészségügy, az oktatás, a közművelődés és a szociális ellátások területe. A Kttv. hatálya a „civil” közhatalom-gyakorló szervekre, a központi közigazgatási szervekre és az önkormányzati képviselő-testületek hivatalaira terjed ki. A két közszolgálati törvény közül csak a Kjt. áll kapcsolatban az Mt.-vel, amely a Kjt. általános háttérjogszabálya. Emellett külön törvények vonatkoznak az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységekre (például bírák, ügyészek), és a közhatalom-gyakorlás „egyenruhás” területeire (például honvédek, rendőrök).

A **Kttv. jogalkotási előzménye** a 2010-ben megszületett, a **kormánytisztviselők jogállásáról** szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjv.), amely azonban csak két évig volt hatályban. A Ktjv. a kormánytisztviselői jogviszonyt – és vele a központi közigazgatást (például a minisztériumok, kormányhivatalok) – mint önálló munkavégzésre irányuló jogviszonyt kivette az addig a közigazgatás egészére kiterjedő, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) hatálya alól. A Ktjv. által szabályozott kormánytisztviselői jogviszony nem rendelkezett olyan sajátossággal, amely az önálló foglalkoztatási jogviszony minősítést megalapozta volna. E törvény megalkotásának feltehetően egyedüli célja a kormánytisztviselők indokolás nélküli felmenthetőségének biztosítása volt, amit utóbb az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősített.

2012. március 1-jén lépett hatályba a Kttv. Ezzel egyidejűleg **hatályon kívül került a Ktv. és a Ktjv.** is, és – megszüntetve a közigazgatás duplikált szabályozását – e két törvény helyébe a Kttv. lépett. A Kttv. ugyanakkor vitathatóan megtartotta

– a közszerológati tisztviselő megnevezés mögött – a kormánytisztviselők és köz-tisztviselők megkülönböztetését. Így egy törvény két külön elnevezésű alkalmazot-ti csoportot szabályoz. Aggályos ugyanakkor, hogy – eltérően mértékadó európai álla-mok (például Egyesült Királyság, Németország) szabályozásától – a központi közigazgatás egyébként politikai semlegességre kötelezett személyzetét a Kttv. a „kormány” és nem a „köz” tisztviselőinek nevezi. A közszerféra munkajogára vonat-kozó törvények rendszerére a II. fejezetben még visszatérünk.

2. táblázat. A civil közszerféra munkajogának alakulása

Közfoglálati tisztviselői jogviszony		Közalkalmazotti jogviszony
1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.)		1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (Kjt.)
Hatálya kiterjedt: közigazgatási szervekre		Hatálya kiterjed: költségvetési szervekre
2010. július 6-tól:		
2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról (Ktjv.)	1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról	
Hatálya kiterjedt: a Kormánynak alárendelt közigazgatási szervekre	Hatálya kiterjedt: önkormányzati igazgatási szervekre, autonóm jogállású közigazgatási szervekre	
2012. március 1-jétől:		
2011. évi CXCIX. törvény a közfoglálati tisztviselőkről		

c) A közszerológati szabályozás jellemzői

Az Mt. hatálya alatti versenyszférával azonosan, a közszerféraában történő alkalmazás sajátossága is **az önállótlan, függő munkavégzés**. A közszerológati tisztviselő a munkáltató szervezeti hierarchiájába illeszkedően (például a humánpolitikai osztályon, a kormányhivatal települési kirendeltségén), a munkáltatói jogkör gyakorlójának a munkavégzés és rendelkezésre állás valamennyi elemére kiterjedő **utasítási jogköre** alapján látja el a kinevezés szerinti munkakörébe tartozó (és átmenetileg az azon kívüli) feladatokat.

A magyar szabályozás tárgyi hatályának (mely munkáltatók tartoznak az adott jogszabály hatálya alá) meghatározásakor alapvetően a munkáltató pozíciója a meghatározó. **A közszolgálatban a munkaadó nem magánfél**, hanem a közérdekért működő állami szerv. A közszférában a jogviszony tárgya hasonló a munkaviszonyhoz, de a munkavégzés és a jogviszonyhoz kapcsolódó magatartás a „**köz szolgálatának alávetetten**” kerül szabályozásra, vagyis egyes munkakörökben különös minősítő jegy a munkáltató nevében történő **közhatalmi funkciók** gyakorlása.

A közszolgálati jogviszonyok alanyai szigorú alá-fölé rendeltségben állnak, ebből következően a jogviszony keletkezésénél, megszüntetésénél is szerephez jutnak a **közjogi jellegű aktusok**. Ennek klasszikus példája a kinevezés. A közszolgálat egyes jogviszonyai nem szerződéssel, hanem kinevezéssel keletkeznek, amely esetén elvileg a kinevezendő személy a foglalkoztatása feltételei tekintetében nincs alkupozícióban. Döntési lehetősége a kinevezésben foglaltak elfogadására vagy elutasítására korlátozódik.

A közszolgálat anyagi háttérét **közpénzből** fedezik. A költségvetési fegyelem biztosítása érdekében a közszolgálati jogviszonyok alakíthatósága terén a munkáltató lehetősége is meglehetősen korlátozott, **a jogviszony tartalmát elsődlegesen jogszabályi rendelkezések állapítják meg** (például besorolás az illetmény-előmeneteli rendszerbe, az illetmény összegének módosítása). E rendelkezésektől eltérni általában csak kifejezett jogszabályi felhatalmazás alapján lehet. Így a Kttv. rendelkezéseitől csak abban az esetben lehet eltérni (például a munkáltató és a közszolgálati tisztviselő megállapodásával), ha azt e törvény kifejezetten megengedi [Kttv. 9. § (4) bek.]. **A Kttv. tehát kógens szabályokból áll**, szemben a főszabályként eltérést engedő Mt.-vel.

A közszolgálatban a **tulajdonosi szemléletű**, a felek jogviszonyaiba **részletesen beavatkozó**, az önrendelkezést kizáró vagy esetileg biztosító jogi szabályozás érvényesül. A versenyszférában ezzel szemben a felek magánautonómiáját előtérbe helyező, minimálstandardokra szorító szabályozás a domináns. Mindennek plasztikus példája a munka díjazása. Amíg például a Kttv. előírja az illetmény összege meghatározásának (besorolás) és módosításának kötelező szabályait, ezek előfeltételeit (minősítés, teljesítményértékelés), addig az Mt.-ben e tekintetben három rendelkezést találunk: a minimálbér és garantált bérminimum összegére, továbbá az egyenlő bánásmód követelményének megtartására a bérmegállapítás során. E három szabály keretei között a versenyszférában a munka díjazása a felek szabad alkujától függ.

Jellemző, hogy a közszférában a **jogviszonyt érintő döntések részben kívül esnek a munkáltató keretein**. Elegendő itt a munkáltatók állami vagy helyi **költségvetéstől való függésére** gondolni. Például a jutalmazásról vagy létszámbővítésről a munkáltató nem saját hatáskörében dönt, hiszen mindez a számára biztosított költségvetési kerettől függ. Hasonlóan, az egyébként önálló munkáltatói jogalanyisággal

rendelkező közigazgatási szervnél kormányzathatározat alapján is sor kerülhet létszámcsoökkentés elrendelésére.

3. táblázat. A közszolgálat és a magánszféra munkajogának jellegzetességei

Közfoglálát munkajoga	Magánszféra munkajoga
Önállótlan, függő munkavégzés, széles körű munkáltatói utasítási jog	
A munkáltató állami szerv, a köz érdekében működik, közhatalmi jogosítványokkal	A munkáltató magánfél, a munkáltató saját magánérdekéért működik
Közjogi elemek dominálnak	Magánjogias szabályozás
Részletes, kógens (eltérést nem engedő) jogi szabályozás	Minimálstandardokat meghatározó jogi szabályozás, felek megállapodásain nagy hangsúly
Költségvetési függés, egyes döntések a munkáltatón kívül születnek meg	A munkáltató önálló, teljes munkáltatói jogkört élvez

d) A magánszféra és a közsféra munkajogának közeledése

A magánszféra és a közsféra munkajoga közötti **elvi elhatárolást napjainkban több tényező kikezdi**. Például a közsférában megjelennek olyan alkalmazotti rétegek, amelyek sem a verseny-, sem a közsféra jogviszonyaiba nem tartoznak. Ezek közé sorolhatók a Kttv. hatálya alatt a közhivatalnokok munkáját segítő, a közigazgatási szervvel munkaviszonyban álló **közigazgatási munkavállalók** (lásd még II. fejezet 2. pont). Az éles elhatárolás ellen hat az is, hogy egyes magánjogi szabályok (például a kárfelelősség polgári jogi elemei) és a versenyszféra humánpolitikájával kapcsolatos gyakorlata (például teljesítményértékelés) beszívárognak a közsférába.

Az elhatárolódást amortizálja a **kollektív szerződés** megjelenése a közsférában. Ez a közszolgálat hierarchikus, alá-fölé rendeltségen alapuló rendszerére figyelemmel nem megalapozott, hiszen a kollektív megállapodás lehetősége szükségszerűen mellérendelt helyzetet teremt a felek között. Mindez ugyanis mellőzhetetlen előfeltétele bármely megállapodás, így a kollektív szerződés megkötésének is. Jogpolitikai döntés függvénye, hogy a kollektív munkajog, benne a szerződéses elv és a felek önrendelkezése mennyiben érvényesülhet a közsféra „idegen terepén”. A kollektív szerződés egyben az államnak mint jogalkotónak az önkorlátozását jelenti, ugyanis mindezzel egyes szabályozási kérdések az államtól a munkáltatók és a szakszervezetek megállapodási hatáskörébe kerülnek. A kollektív szerződéskötési jogosultság jelenleg ellentmondásosan szabályozott. Amíg a Kjt. hatálya alatt a szakszervezet rendelkezik e jogosítvánnyal, addig a közszolgálati tisztviselők érdekképviseletei a Kttv. hatálya alatt kollektív szerződést nem köthetnek.

2. A közszolgálati munkajog forrásai

A közszolgálati munkajog forrásai sorában a hierarchia élén az **Alaptörvény** áll. Az Alaptörvény rögzíti egyrészt a **közigazgatás működésének**, másrészt a **munkajognak az alapjait**, amelyek együttesen formálják a közszolgálati munkajog alkotmányos kereteit.

A **jogállamiság** egyik eleme a közigazgatás törvény alá rendeltsége, amelyből ered a közszolgálati törvényi szabályozásának szükségessége is [Alaptörvény (Alaptv.) B) cikk]. Az Alaptörvény kifejezetten kimondja, hogy a kormánytisztviselők jogállását törvényben kell szabályozni [Alaptv. 17. cikk (5) bek.]. A részrehajlás nélküli, tisztességes, ésszerű határidőn belüli hatósági ügyintézmény alkotmányos követelményének vagy a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének is vannak a közszolgálatra kiható következményei [Alaptv. XXIV. cikk és N) cikk]. A **munkajoghoz kötődő alapjogok** – így különösen a fizetett szabadsághoz való jog, az érdekképviselők jogai vagy a diszkrimináció tilalma – a közszolgálati munkajogban is alkalmazandóak.

A közszolgálatra vonatkozó speciális alapjog a **közhivatal viselésének joga**. Eszerint minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivaltal viseljen. A közhivatal fogalmát az Alaptörvény nem határozza meg, így az nemcsak a közigazgatásban, hanem a fentiek szerint, tágabb értelemben vett közszolgálaton belüli elhelyezkedés jogaként is értelmezhető. Az állami alkalmazásba lépés azonban **nem alanyi jog, hanem feltételekhez köthető**. Maga az Alaptörvény utal rá, hogy csak a rátermettség, képzettség és szakmai tudás függvényében gyakorolható, és bizonyos esetekben, törvény alapján párt tagja vagy tisztségviselője abból kizárható [Alaptv. XXIII. cikk (8) bek.].

A **törvényi szintű jogforrások** közül a legfontosabb a **Kttv.**, amely a **közszolgálati munkajog kódexe**. A törvény hatálya a közigazgatásban dolgozó valamennyi alkalmazotti kategóriát felöleli, azaz a kormánytisztviselőkre, köztisztviselőkre, ügykezelőkre is vonatkozik. Másrészt, a Kttv. a közszolgálati tisztviselői jogviszony minden elemét teljes körűen szabályozza. Ezért az Mt. nem háttérjogszabálya a Kttv.-nek, a Kttv. ugyanis minden kérdést maga rendez. Az más kérdés, hogy számos rendelkezése szó szerint megegyezik a versenyszférára vonatkozó szabályokkal (például egyes általános magatartási követelmények, a munkaidő-beosztás legtöbb szabálya, a kárfelelősség rendszere).

A Kttv. mellett más törvényi szintű jogforrások is alkalmazandóak a közszolgálati munkajogban. Így például az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit rögzítő, a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény,

vagy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.

A közszolgálati tisztviselői jogviszonyra vonatkozó **részletszabályokat rendeleti szintű jogszabályok**, elsősorban **kormányrendeletek rögzítik**. A rendeletek egyszerűbben, gyorsabban módosíthatóak, így a gyakrabban változó, technikai szabályokat célszerű ezekben az ún. végrehajtási szintű jogszabályokban rendezni. Az önkormányzati igazgatásban az önkormányzat is szabályozhat bizonyos kérdéseket saját rendeletében, például egyes juttatásokkal összefüggésben [Kttv. 226. § (7) bek., 234. § (3)–(4) bek., 237. §]. A Kttv. legfontosabb végrehajtási rendeleteit az alábbi táblázat összegzi.

4. táblázat. A Kttv.-hez kötődő fontosabb végrehajtási rendeletek

a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről	10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet
a fogyatékos felsőoktatási hallgatók közigazgatási ösztöndíjprogramjának létrehozásáról	555/2013. (XII. 31.) Korm. rendelet
a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről	273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet
a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról	249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet
a tartós külszolgálatról és az ideiglenes külföldi kiküldetéséről	172/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet
a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról	168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet
a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékkállományra vonatkozó egyes szabályokról	45/2012. (III. 20.) Korm. rendelet
a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról	31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet
a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről	30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet
a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól	29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet
a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjról	228/2011. (X. 28.) Korm. rendelet
a közigazgatási és az ügykezelői alapvizsgáról	174/2011. (VIII. 31.) Korm. rendelet
a közigazgatási szakvizsgáról	35/1998. (II. 27.) Korm. rendelet

Ahogy korábban már írtuk, a Kttv. hatálya alatt **nincs mód kollektív szerződést** kötni. Ezért a közszolgálati munkajogban hiányoznak a munkajog megállapodás jellegű forrásai. A Kttv. **kógens szabály**, amelytől eltérni csak abban az esetben lehet, ha azt a Kttv. kifejezetten megengedi [Kttv. 9. § (4) bek.].

A Kttv. szabályait – kollektív megállapodás helyett – a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője által kiadott **közszolgálati szabályzat** egészíti ki [Kttv.

75. § (5) bek.]. A közszolgálati szabályzat nem megállapodás, hanem egyoldalú munkáltatói aktus, amely a törvénnyel ellentétes nem lehet. Például szabályozhatja a cafeteria-juttatás igénybevételének és elszámolásának menetét, de nem határozhat meg a törvény szerintinél alacsonyabb éves juttatási keretet [Kttv. 151. § (3) bek.].

A közszolgálati munkajognak is fontos forrása a **bírói gyakorlat**. A 2012-ben hatályba lépett Kttv. számos olyan új fogalmat vezetett be, amelyek pontos tartalmát a bírói jogalkalmazás alakíthatja majd ki (például méltánytalanság, jó közigazgatásban vetett bizalom).

Végül, a közszolgálati szabályozást is erősen formálták a **nemzetközi egyezmények**, elsősorban a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organization*, ILO) és az Európai Unió részéről. Mivel azonban a közigazgatásban dolgozók a közhatalom gyakorlásában vesznek részt, az állami szuverenitás tiszteletben tartása céljából számos nemzetközi egyezmény és uniós norma hatálya nem terjed ki a közigazgatásra. Ezért ezek alkalmazása a közszolgálatra nem kötelező.

3. Az általános magatartási követelmények

A Kttv. első részének II. fejezetében a „Közös szabályok” között szabályozza az általános magatartási követelményeket. Mindez egyfajta gyűjtőkategóriaként utal a törvény hatálya alá tartozó jogalanyoktól – így különösen a munkáltatótól és a közszolgálati tisztviselőtől – elvárt „viselkedésre”. A Kttv. általános jelleggel megállapítja: a közszolgálati tisztviselői jogviszonyban a **köz szolgálatának elsődlegessége** alapján és a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartásának szem előtt tartásával kell eljárni [Kttv. 9. § (1) bek.].

a) A jóhiszemű és tisztességes eljárás követelménye

A jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során

- **a jóhiszeműség és a tisztesség** elvének megfelelően kell eljárni, továbbá
- kölcsönösen **együtt kell működni** és
- **nem lehet olyan magatartást** tanúsítani, amely a másik fél **jogát, jogos érdekét sérti** [Kttv. 9. § (2) bek.].

A jóhiszeműség és tisztesség elve azt jelenti, hogy a jog gyakorlása, illetve a kötelezettség teljesítése során tekintettel kell lenni a másik fél érdekére. Az uralkodó nézet szerint a jóhiszeműség és tisztesség a **kölcsönös bizalom** alapvetően etikai eredetű követelményét fejezi ki. Ez a követelmény a közszolgálati tisztviselői jogviszonyban

kiemelt jelentőségű, hiszen általában tartós jogviszonyról van szó, amelynek tartalmát alá-fölé rendeltség jellemzi.

A jóhiszeműség és a tisztesség követelménye azt jelenti, hogy a jog nem önkényesen, hanem a **másik félre is kellő tekintettel** gyakorolható, illetve ennek megfelelően kell a kötelezettséget teljesíteni.

Ezeket az alapelveket a bírói gyakorlat is számos esetben alkalmazza. Például a kinevezés szerinti munkakörben történő foglalkoztatás lehetőségének megszűnésekor a munkáltatónak az új munkakörre vonatkozó ajánlata megtételénél jóhiszeműen és tisztességesen kell eljárnia (BH 2006, 263.). A közszolgálati tisztviselőt terhelő a bizonyítás arról, hogy az engedély alapján történt eltávozás alatt jóhiszeműen és tisztességesen, az engedély alapjául megjelölt célnak megfelelően járt el (BH 2005, 331.). Ha a munkáltató engedélyezi a hivatali gépkocsi magáncélú használatát, az ebből eredő jogok gyakorlásának is meg kell felelnie a tisztességes, jóhiszemű joggyakorlás követelményének (BH 2005, 226.).

b) Együttműködési és tájékoztatási kötelezettség

Az együttműködési kötelezettség azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a Kttv. hatálya alá tartozó jogalanyoknak általában olyan magatartást kell tanúsítaniuk, amely elősegíti, és nem hátráltatja a jogok gyakorlását, a kötelezettségek teljesítését. E követelmény értelmében a felektől megkívánható, hogy az egyik fél jogával a másik fél érdekeit figyelembe véve úgy éljen, hogy azzal annak indokolatlanul hátrányt ne okozzon és evégett különösen az eset körülményei szerint indokolt tájékoztatást a másik félnek megadja, illetve a saját korábbi magatartásával való szembekerülést mellőzze. Az ennek meg nem felelő joggyakorlás nem megengedett és a törvény védelmében sem részesül (EBH 1999, 41.). Az együttműködési kötelezettség megsértésének minősül, ha a közszolgálati tisztviselő a véleménynyilvánítás jogával élve a munkáltatója fontos érdekét és a mértéktartás követelményét mellőzve jár el (EBH 2004, 1050.). A Kttv. hatálya alá tartozó jogalanyként együttműködési kötelezettség terheli a szakszervezetet is. Ezért az érdekképviselési jogok is csak az együttműködés szellemében gyakorolhatóak a munkáltatóval szemben.

Az együttműködési kötelezettség a tartós, bizalmi jellegű jogviszonyoknak, így a közszolgálati jogviszonynak is sajátossága. E kötelezettségnek meghatározó rész-kötelezettsége a **tájékoztatás**. Amint a Kttv. előírja: a hatálya alá tartozók kötelesek egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy ezek változásáról tájékoztatni, amely a közszolgálat létesítése, valamint az e törvényben meghatározott jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges [Kttv. 9. § (3) bek.]. A tájékoztatást olyan időben és módon kell megtenni, hogy az lehetővé tegye

a jog gyakorlását és kötelezettség teljesítését [Kttv. 15. § (2) bek.]. Így például a közszolgálati tisztviselő munkavégzési, valamint együttműködési kötelezettségéből következik, hogy az akadályoztatását, különösen keresőképtelenségét köteles a munkáltatója tudomására hozni (BH 1999, 573.). Megsérti a közszolgálati tisztviselő tájékoztatási kötelezettségét, ha – amennyiben állapota megengedi – a munkavégzési kötelezettségének teljesítését akadályozó betegségét nem jelenti haladéktalanul felettesének.

A Kttv. több helyen tételesen is rendelkezik a tájékoztatás kötelezettségéről. Így például előírja a további munkavégzésre irányuló jogviszony (például másodállás) létesítésének bejelentését [Kttv. 85. § (2) bek.].

c) A joggal való visszaélés tilalma

A joggal való visszaélés esetén **a jogalany magatartása jogszabály konkrét rendelkezését nem sérti**, ugyanakkor a joggyakorlás jogellenessége mégis kimutatható, mert **annak módja szembehelyezkedik a jog rendeltetésével**. Például a próba-idő alatt a jogviszony minden kötöttség nélkül azonnali hatállyal, indokolás nélkül megszüntethető. Ez azonban nem használható arra, hogy a munkáltató egy személyes konfliktus miatt szüntesse meg az egyébként jól teljesítő közszolgálati tisztviselő jogviszonyát.

A joggal való visszaélés tilalma általános magatartási követelményként kihat a törvény egészére. A jogával visszaélő célja: meggátolni valamely jogszabályi rendelkezés érvényesülését, ebből következően a joggal való visszaélés mindig kapcsolódik valamely más, konkrét törvényi rendelkezéshez, különösen a jogviszony megszüntetéséhez. Joggal való visszaélés különösen, ha az mások jogos érdekeinek csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy ehhez vezet [Kttv. 10. § (1) bek.].

A joggal való visszaélés megállapítása szempontjából közömbös, hogy a jogot gyakorló ennek tudatában volt-e, esetleg éppen azzal a szándékkal cselekedett, hogy másnak érdeksérelmet okozzon. Egyedüli ismérv, hogy a jog gyakorlása ne okozzon nagyobb hátrányt másnak, mint amekkorát a tartózkodás, illetve a jog más módon történő gyakorlása jelentene a jogosítottnak. Amint a több évtizede született, de a Kttv. tekintetében ma is irányadó legfelsőbb bírósági kollégiumi állásfoglalás megállapítja: a megszabott módon közölt felmentés esetén is meg kell állapítani a jogviszony megszüntetésének jogellenességét, ha megállapítható, hogy a munkáltató a felmentés jogát nem rendeltetésének megfelelően, jogával visszaélve gyakorolta (MK 95. szám).

Például joggal való visszaélés állapítható meg, ha bizonyosságot nyer, hogy valójában a munkáltatói jogkört gyakorló vezető és a közszolgálati tisztviselő közötti

személyes ellentétek miatt kerül sor a jogviszony megszüntetésére és annak valós indoka nem a felmentésben megjelölt „létszámcsökkentés”. A felmentés akkor is rendeltetésszerű, ha a munkáltató a jognyilatkozatát a közszolgálati tisztviselő helyesen bizonyult szakmai véleménye következményeként teszi meg (BH 2008, 100.). Ha a munkáltató a határozott idejű jogviszony létesítésére vonatkozó jogát rendeltetésszerűen, visszaélészerűen gyakorolja, a jogviszonyt határozatlan idejűnek kell tekinteni (BH 2003, 34.).

A joggal való visszaélés **különös esete**, ha az a Kttv. vagy annak végrehajtására kiadott jogszabály által megkívánt **jognyilatkozat megtagadásában áll** és ez a magatartás a közszolgálat nyomós érdekét vagy a másik fél különös méltánylást érdemlő érdekét sérti. Ekkor a bíróság a jognyilatkozatot ítéletével pótolhatja, feltéve, hogy az érdeksérelem másképpen nem hárítható el [Kttv. 10. § (4) bek.]. Például a felmentési védettséget élvező szakszervezeti elnök jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetéséhez szükséges a szakszervezet előzetes egyetértése. Az ítélkezési gyakorlat szerint a szakszervezeti egyetértést a munkáltató kérelmére a bíróság ítéletével pótolhatja, például akkor, ha jogával visszaélve a szakszervezet nem fűzött indokolást az egyet nem értéséhez (BH 1997, 607.). A jogszabály által megkívánt jognyilatkozatnak bírósági ítélettel történő pótlása erőteljes beavatkozás a felek közötti jogviszonyba, a Kttv. ezért csak végső lehetőségként tartja fenn ezt a jogot a bíróságnak.

d) A munkaidőn kívüli magatartással kapcsolatos követelmények

A Kttv. tételesen rendelkezik a munkaidőn kívüli magatartás követelményéről. A közszolgálati tisztviselő a **munkaidején kívül sem** tanúsíthat olyan magatartást, amely – különösen munkakörének jellege, a munkáltató szervezetében elfoglalt helye alapján – **közvetlenül és ténylegesen alkalmas**:

- munkáltatója helytelen megítélésére,
- az általa betöltött beosztás tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének, a jó közigazgatásba vetett bizalomnak, valamint
- a közszolgálat céljának veszélyeztetésére [Kttv. 10. § (2) bek.].

A közszolgálati tisztviselők jogviszonya tartós, bizalmi kapcsolat, amelyben a felek egymás irányában tanúsított magatartása nem korlátozódik csak e jogviszonyból származó jogok gyakorlása és a köteleességek teljesítésének idejére, hanem – ugyan korlátozottan – érinti a közszolgálati tisztviselő munkaidején kívüli magatartását, másképpen fogalmazva, a magánéletét. A bírói gyakorlat is elismerte, hogy az alkalmatlanság címén történő felmentés értelmezésénél az alkalmasság kérdése

nem korlátozható a szűken vett munkavégzésre. Így például a munkáltatóról írt, bíráló hangvételű könyv is megalapozhatja a munkakör betöltésére való alkalmatlanságot (BH 2000, 267).

e) A titoktartás

A közszolgálati jogviszony **bizalmi jellegéből** eredően a közszolgálati tisztviselő munkája során mind a munkáltatóját vagy az államot, mind az ügyfeleket, munkatársakat érintő bizalmas információkhoz hozzájuthat. A közszolgálati tisztviselő köteles megtartani a minősített adatot. Ezen túlmenően

- illetéktelen személynek és szervnek nem adhat tájékoztatást olyan tényekről,
- melyek tevékenysége során jutottak tudomására és
- kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel járna [Kttv. 10. § (3) bek.].

f) A személyiségi jogok védelme, a sérelemdíj

A Kttv. hatálya alá tartozók személyiségi jogait tiszteletben kell tartani [Kttv. 11. § (1) bek.]. A személyiségi jogok védelme a munkajogban kiemelt jelentőségű, elsősorban a közszolgálati jogviszonyban álló felek alá-fölé rendeltsége miatt.

Az emberi méltóságot és az abból fakadó személyiségi jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani [Ptk. 2:42. § (2) bek.]. A **személyiségi jogok sérelmét jelentő különösen**

- a) az élet, a testi épség és az egészség megsértése;
- b) a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás megsértése;
- c) a személy hátrányos megkülönböztetése;
- d) a becsület és a jó hírnév megsértése;
- e) a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jog megsértése;
- f) a névviseléshez való jog megsértése;
- g) a képmáshoz és a hangfelvételhez való jog megsértése (Ptk. 2:43. §).

Például a közszolgálati tisztviselő személyiségi jogát sérti, ha a munkahelyéről távozóban ruházatát és csomagját alapos indok nélkül átvizsgálják, vagy ha közvetlen felettese a munkavégzését becsmérő hangon értékeli mások előtt az étkezdében. A közigazgatási szervet is megilleti a személyiségi jogok védelme. Ennek sérelme állapítható meg például, ha a közszolgálati tisztviselő a közösségi oldalakon a feletteseire és a hivatalvezetőre sértő, alaptalan megjegyzéseket oszt meg nyilvánosan.

Akit személyiségi jogában megsértenek, a jogsértés ténye alapján – az elévülési időn belül – az eset körülményeihez képest **követelheti**

- a) a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását (például ez a hírnév és a becsület megsértése esetén jelenthet elégtételadást);
- b) a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől (például aki másnak a nevét, képmását, hangfelvételét használja);
- c) azt, hogy a jogsértő adjon megfelelő elégtételt, és ennek biztosítson saját költségén megfelelő nyilvánosságot (az elégtételnyújtásnak legalább olyan körben kell nyilvánosságot biztosítani, amelyben a jogsértést megismerték, például abban a napilapban, ugyanazon számozású oldalon, ahol egy cikk az érintett személy becsületét megsértette);
- d) a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását és a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését vagy jogsértő mivoltától való megfosztását;
- e) azt, hogy a jogsértő vagy jogutódja a jogsértéssel elért vagyoni előnyt engedje át javára a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint [Ptk. 2:51. § (1) bek.].

Emellett, akit személyiségi jogában megsértenek, **sérelemdíjat követelhet** az őt ért nem vagyoni sérelemért. Ez egy összegű, pénzbeli juttatás, amelyet a jogsértő fél jóvátételként fizet a sérelmet szenvedett félnek. A sérelemdíjra való jogosultsághoz a személyiségi jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges. Például elegendő azt igazolni, hogy a közszolgálati tisztviselővel szemben felettese nyilvánosan becsületsértő kifejezéseket használt. Azt már nem kell bizonyítani, hogy ez pontosan milyen hátrányt jelentett számára. A sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire – különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására – tekintettel, egy összegben határozza meg. A sérelemdíj pontos összegének megállapításakor viszont figyelembe veszi a bíróság a személyiségi jog megsértésével okozott hátrányt, következményeket.

A korábbi – továbbiakban is mértékadó – ítélkezési gyakorlat szerint a sérelemdíj összegének megítélésénél meghatározó a közszolgálati tisztviselő személyi körülményeinek részletes feltárása, azoknak a konkrét sajátosságoknak az értékelése, amelyek megalapozzák az arányos és mértéktartó sérelemdíj megállapítását. Például a fiatal, gyermekét egyedül nevelő közszolgálati tisztviselő az életére szinte minden tekintetben károsodást szenvedett egy balesetben, mivel munkaképességét jelentősen elvesztette, mozgásában, helyváltoztatásában, önmaga és gyermeke ellátásában korlátozottá vált, komfortos lakása helyett alacsonyabb komfortfokozatúba kellett költöznie, párkapcsolata meghiúsult, nem tudott többet olyan tevékeny és egészséges életet élni, mint korábban. Mindezeket a körülményeket mérlegelni kell egy egészségsérelemmel kapcsolatos sérelemdíj iránti igénynél (Legf. Bír. Mfv. I. 10. 363/2001/3. sz.). Lényeges körülményként kell értékelni, ha a csonkolással járó bal-

eset fiatal korban következett be, mert annak következményeit a sérültnek élete végéig viselnie kell (Legf. Bír. I. Mfv. 10. 117/2002. sz.).

Az átszervezésre alapított felmentés közlésével együtt tanúsított, a közszolgálati tisztviselő jó hírnevéhez való jogát sértő magatartás is megalapozhatja a sérelemdíj iránti igényt. Egy konkrét esetben a vezető munkakörű közszolgálati tisztviselő felmentése kézhezvételétől kezdve csak kíséreléssel mozoghatott a munkaadónál, személyes dolgai elvitelét is ellenőrizték, a munkáltató utasítást adott a portaszolgálatnak kitiltására, amit írásban is kifüggesztettek. A munkáltató eljárása a közszolgálati tisztviselőt emberi méltóságában, becsületében sértette, így eljárása alappal értékelendő olyannak, amely munkáját, általában személyét illetően rosszindulatú szóbeszédet indított el, és szélesebb körben megütközést keltett (Legf. Bír. Mfv. I. 10. 619/1999. sz.). Ezek a sérelmek sérelemdíjjal kompenzálhatók.

g) A személyiségi jogok korlátozásának feltételei, a személyiségi jogról való lemondás

A személyiségi jogok védelme nem abszolút. A munkáltatónak ugyanis – mint a jogviszony teljesítése folyamatában utasításadó pozícióban lévő félnek – rendeltetésszerű működése biztosításához számos olyan intézkedést kell megtennie, illetve olyan belső szabályzatot kell megalkotnia, amely a közszolgálati tisztviselő személyiségi jogának valamely szegmensét érinti. Idetartozik az ellenőrzési jogkörben tehető intézkedések egy része, a közszolgálati tisztviselő adatainak kezelése, de akár a kinevezéstől eltérő munka elrendelése is.

A közszolgálati tisztviselő személyiségi joga **akkor korlátozható, ha** a korlátozás

- a közszolgálat rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból **feltétlenül szükséges és**
- a cél elérésével **arányos.**

A személyiségi jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról a közszolgálati tisztviselőt előzetesen tájékoztatni kell [Kttv. 11. § (2) bek.].

A törvény tehát a munkáltató eljárásával összefüggésben két konjunktív feltételt állapít meg. Egyrészt a munkáltató eljárásának kizárólag és közvetlenül a munkáltató rendeltetésszerű működésével, a jogviszonnyal kell összefüggésben lennie, ezen a körön nem terjeszkedhet túl. A rendeltetésszerű működés ebben a kontextusban is szűken értelmezendő. A munkáltató az eljárás bevezetéséről csak abban az esetben dönthet, amennyiben az feltétlenül, azaz objektíve szükséges. Ezen túlmenően a korlátozás feltétele az arányosság.

A személyiségi jog korlátozásának minősül például a munkaadói ellenőrzés során alkalmazott motozás, de az emberi méltóságot sérti, ha nőket az éjszakai

műszakban férfi motoz (EBH 2000, 249.). Az ítélezési gyakorlat szerint rendeltetésellenes lehet a közzszolgálati tisztviselő alkoholos befolyásoltságának ellenőrzése is, például azért, mert a munkáltató személyes bosszúból hosszabb időn át, esetleg naponta többször, alaptalanul ismétli a vizsgálatot, nagy nyilvánosság előtt. Ilyenkor a közzszolgálati tisztviselő kellő indokkal tagadja meg a közreműködést, valamint akkor is, ha a munkáltató arra nem jogosult alkalmazottja rendelte el a vizsgálatot (MK 122., BH 1998, 198.).

A közzszolgálati tisztviselő a személyiségi jogáról **általános jelleggel előre nem mondhat le**. Ez ugyanis egylénységű lenne az emberi méltóságról való lemondással. A közzszolgálati tisztviselő személyiségi jogáról rendelkező jognyilatkozatot érvényesen csak írásban tehet [Kttv. 11. § (3) bek.].

A személyiségi jogokat korlátozóan érinti továbbá a Kttv. azon rendelkezése, miszerint a közzszolgálati tisztviselőtől

- csak olyan **nyilatkozat megtétele** vagy **adat közlése** kérhető, illetve vele szemben csak olyan **alkalmassági vizsgálat** alkalmazható,
- amely **személyiségi jogait nem sérti**, és
- a közzszolgálat létesítése, teljesítése vagy megszűnése szempontjából **lényeges** (például a büntetlen előélet, szakképzettség igazolására vonatkozó adatkérés, munkaköri alkalmassági vizsgálaton való részvétel előírása) [Kttv. 12. § (1) bek.].

Amennyiben a munkáltatói döntés személyiségi jogokat sért, a második kritérium, azaz a jogviszony létesítésével, teljesítésével vagy megszüntetésével való összefüggés irreleváns (ilyen például, ha a pályázati eljárás során a munkáltató képviselője rákérdez: terveznek-e gyermeket). Ez utóbbi körülmény csak akkor meghatározó, ha a munkáltató adatkérése vagy a meghatározott magatartásra való kötelezése nem sérti a közzszolgálati tisztviselő személyhez fűződő valamely jogát (például megkérdszik a saját háztartásban nevelt kiskorú gyermekek számát, mivel ettől függ a pótszabadság mértéke). Egy másik példa: amennyiben a munkaköri alkalmasság megítélésénél kétely merül fel, a közzszolgálati tisztviselő célhoz kötötten köteles hozzájárulni az orvosi adatainak az alkalmassági orvosi vizsgálatot végző orvossal való közléséhez (EBH 2005, 1237.).

h) A munkáltató ellenőrzési jogának korlátai

Ugyancsak érinti a személyiségi jogokat a közzszolgálati tisztviselő **munkáltatói ellenőrzése**. A törvény meghatározza a munkáltató ellenőrzési jogkörének a határait:

- a munkáltató a közzszolgálati tisztviselőt **csak a közzszolgálattal összefüggő magatartása körében** ellenőrizheti.

– a munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek **nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével** [Kttv. 12. § (2) bek.].

A személyiségi jogok korlátozhatóságának szigorú értelmezése, valamint a hazai adatvédelmi gyakorlat alapján a munkáltató általi ellenőrzésnek kialakult rendje létezik. A korábbi adatvédelmi biztosok több esetben hangsúlyozták, hogy a munkahely technikai eszközökkel (például kamerával) történő ellenőrzése nem irányulhat kizárólag a közszolgálati tisztviselő teljesítésére, a munkavégzés intenzitására. A gyakorlatban uralkodó álláspont szerint a munkahelyeken csak abban az esetben helyezhetők el az ellenőrzést szolgáló technikai eszközök, amennyiben a közszolgálati tisztviselő élete vagy testi épsége veszélyben lehet. Abban az esetben is lehetséges kamerás megfigyelés, ha arra a vagyonvédelem, vagyonbiztonság érdekében van szükség. Nem lehet ellenőrzést folytatni olyan helyiségekben, amelyek a közszolgálati tisztviselő pihenésének helyéül szolgálnak, továbbá például öltözőben, illemhelyiségben.

A közszolgálati tisztviselő **magánélete nem ellenőrizhető** [Kttv. 12. § (2) bek.]. A közszolgálati tisztviselő magatartása azonban nem feltétlenül azonos a munkaidő tartama alatt tanúsított magatartásával, hanem számos tényállás esetében a munkaidőn túli magatartása is összefüggésben állhat a közszolgálati jogviszonnyal [lásd a munkaidőn kívüli magatartással összefüggésben foglalt követelményt, I.3. d) pont]. A közszolgálati tisztviselő magatartásának ellenőrzése a munkaidőn belül, illetve azon túl is – elsősorban a technológia fejlődésének következményeképpen – új problémákat vetett fel. Így például a mobiltelefon és a különféle helyzetmeghatározó rendszerek olyan adatok, információk birtokába juttathatják a munkáltatót, amelyeknek kezelésére nem jogosult. Egy jármű helyzetét – amennyiben azt a közszolgálati tisztviselő magáncélra is használja – csak az érintett hozzájárulásával lehet logisztikai célból meghatározni. Ekkor olyan kapcsolóberendezés használata indokolt, amely megakadályozza a közszolgálati tisztviselő magánéletének ellenőrzését (például amikor személyes célra jogosultan használja a szolgálati gépkocsit).

A munkáltató **előzetesen tájékoztatja** a közszolgálati tisztviselőt azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek az ellenőrzésére szolgálnak [Kttv. 12. § (3) bek.]. Ez különösen fontos a munkahelyen kívüli, a munkaidőn túli magatartás ellenőrzésénél.

i) Az egyenlő bánásmód

A személyiségi jogok körébe tartozik a Kttv. által külön is szabályozott egyenlő bánásmód követelménye. A Kttv. **tiltja a közszolgálati jogviszonnyal össze nem függő körülmény miatt a hátrányos megkülönböztetés alkalmazását** a közszolgálati

tisztviselők között. A közszolgálatnál, így különösen az illetményrel kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani [Kttv. 13. § (1) bek.]. Például a jutalmazásnál nem vehető figyelembe szempontként a közszolgálati tisztviselő valása. Ha azonban a megkülönböztetés szükséges, illetve objektív tényekkel indokolható, az nem minősül tiltottnak (BH 2003, 86.).

Vitatható a Kttv. azon rendelkezése, amely prioritást fogalmaz meg az illetményrel kapcsolatban. A jogalkotó az említett kiemelést azzal támasztja alá, hogy az egyenlő bánásmód követelményrendszerén belül kiemelt szerepe van a munka díjazásával összefüggő bármilyen jellegű és tartalmú diszkrimináció megakadályozásának. Megítélésünk szerint az illetmény kiemelése csupán figyelemfelhívó jelentőségű, jogi relevanciája nincs, hiszen bármely, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény szerinti diszkrimináció ugyanazt a joghatást váltja ki. Így valamennyi olyan munkáltatói jognyilatkozattal, intézkedéssel (például felmentés) kapcsolatban számon kérhető az egyenlő bánásmód követelményének megtartása, amellyel szemben jogvita kezdeményezhető.

Az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének **orvoslása nem járhat más közszolgálati tisztviselő jogának megsértésével vagy csorbításával** [Kttv. 13. § (1) bek.]. Így például, ha a jutalmazás során a munkáltató a nőekkel szemben negatív diszkriminációt alkalmazott, mindez nem orvosolható úgy, hogy a férfi alkalmazottak jutalmazási feltételeit is „lerontják”.

Az egyenlő bánásmód követelményének alkalmazásakor illetménynek minősül minden, a közszolgálat alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni juttatás [Kttv. 13. § (2) bek.]. E körbe tartozik például az alapilletményeltérítés, a cafeteria-rendszerbe tartozó juttatások, és a munkáltató mérlegelési jogkörében eldöntött jutalmazás is. Egyetlen díjazási forma esetében sem lehet tehát hátrányos megkülönböztetést alkalmazni.

Egyenlő díjazás az **egyenlő értékű munkáért** jár. A munka egyenlő értékének megállapításánál különösen az elvégzett munka természetét, minőségét, mennyiségét, a munkakörülményeket, a szükséges szakképzettséget, fizikai vagy szellemi erőfeszítést, tapasztalatot, felelősséget, a munkaerő-piaci viszonyokat kell figyelembe venni. Megítélésünk szerint a munkaerő-piaci viszonyok törvényszövegben történő megemlítése lehetőséget ad arra, hogy a munkáltató egyes telephelyein az egyenlő értékű vagy ilyennek tekintett munkát végzők között a díjazásra való jogosultság vonatkozásában eltérő bánásmódot alkalmazzon, figyelemmel a telephelyekhez kapcsolódó munkaerő-piaci viszonyok közötti eltérésekre (például átlagbérkülönbségek egyes hazai régiók között). Ennek azonban a Kttv. kötött illetményrendszere mellett nincs jelentősége. A munkaerő-piaci szempontok az ügykezelőknél játszhatnak csak szerepet, miután rájuk nem vonatkozik kötött illetmény-előmeneteli rendszer (lásd még a VI. fejezetben).

Összegzés

Közzszolgálat: gyűjtőkategóriaként azokat a foglalkoztatási jogviszonyokat öleli fel, amelyek alkalmazásával az állam, illetőleg a helyi önkormányzatok a jogszabály által hatáskörükbe sorolt kötelezettségeket teljesítik.

Közhivatal viselésének joga: minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény alapján párt tagja vagy tisztségviselője egyes közhivatalokból kizárható.

Jóhiszeműség és tisztesség elve: a jog gyakorlása, illetve a kötelezettség teljesítése során tekintettel kell lenni a másik fél érdekére. A jog nem önkényesen, hanem a másik félre is kellő tekintettel gyakorolható, illetve ennek megfelelően kell a kötelezettséget teljesíteni.

Együttműködési kötelezettség: a jogalanyoknak úgy kell eljárniuk, általában olyan magatartást kell tanúsítaniuk, amely elősegíti és nem hátráltatja a jogok gyakorlását, a kötelezettségek teljesítését.

Tájékoztatás: a jogalanyok kötelesek egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy ezek változásáról tájékoztatni, amelyek a közzszolgálat létesítése, valamint a törvényben meghatározott jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából lényegesek.

Joggal való visszaélés: a jogalany magatartása jogszabály konkrét rendelkezését nem sérti, ugyanakkor a joggyakorlás jogellenessége mégis kimutatható, mert annak módja szembehelyezkedik a jog rendeltetésével. Visszaélésszerű a joggyakorlás különösen, ha az mások jogos érdekeinek csorbitására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy ehhez vezet.

A munkaidőn kívüli magatartás követelményei: a közzszolgálati tisztviselő a munkaidején kívül sem tanúsíthat olyan magatartást, amely közvetlenül és ténylegesen alkalmas munkáltatója helytelen megítélésére, az általa betöltött beosztás tekintélyének, a munkáltató jó hírnevének, a jó közigazgatásba vetett bizalomnak, valamint a közzszolgálat céljának veszélyeztetésére.

Személyiségi jogok korlátozásának feltételei: a közzszolgálati tisztviselő személyiségi joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a közzszolgálat rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. A közzszolgálati tisztviselő a személyiségi jogáról általános jelleggel előre nem mondhat le.

A munkáltató ellenőrzési jogának korlátai: a munkáltató a közzszolgálati tisztviselőt csak a közzszolgálattal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti.

A munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével. A közzolgálati tisztviselő magánélete nem ellenőrizhető.

Sérelemdíj: a személyiségi jogok megsértésének szankciója, amelyet a bíróság egy összegben, pénzben állapít meg. A sérelemdíjra való jogosultsághoz a személyiségi jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges.

II. fejezet

A Kttv. hatálya, a közszolgálati jogviszony alanyai

1. A közszolgálati jogviszony helye a foglalkoztatási formák között.....	33
2. A Kttv. személyi hatálya	34
a) Az egyes jogállásokra alkalmazandó szabályok.....	36
b) Típuskényvszer a közszolgálati jogban	37
3. A Kttv. szervei hatálya	38
4. A közszolgálati jogviszony alanyai	38
a) A közszolgálati tisztviselői jogalanyiség általános feltételei.....	39
b) A közszolgálati tisztviselői jogalanyiség speciális feltételei	40
c) A munkáltató és a munkáltatói jogkör gyakorlója	41
Összegzés	42

1. A közszolgálati jogviszony helye a foglalkoztatási formák között

A közszférában történő foglalkoztatásnál is önállótlan, függő munkavégzésről, tehát lényegét tekintve munkaviszonyról van szó. Ugyanakkor az állami munkáltató sajátosságai miatt ezek a jogviszonyok eltérő szabályozás alá esnek, és elnevezésükben is megkülönböztetjük őket a magánszféra munkaviszonyaitól. A munkajogi szabályozás így kettéválik a magánmunkáltatókkal fennálló munkaviszonyokat szabályozó Mt.-re és a közszféra munkajogára.

A magyar munkajog sajátossága, hogy a közszféra szabályozása nem egységes, hanem szétaprózódott, az állami munkáltatók különböző típusaira más és más törvények vonatkoznak. A közszféra munkajoga **három nagy területre osztható**:

– **Közszolgálati tisztviselői jogviszonyok:** a közigazgatásban (például minisztériumban, polgármesteri hivatalban) dolgozó kormánytisztviselők, köztisztviselők, ügykezelők.

– **Közalkalmazotti jogviszonyok:** az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél és az önkormányzati közszolgáltatásokban foglalkoztatottak (például óvodában, iskolában, kórházban, könyvtárban). A közalkalmazottak és közszolgálati tisztviselők elkülönítésének alapja elsősorban az, hogy jellemzően az utóbbiak

a közhatalom gyakorlásában vesznek részt (például hatósági határozatokat készítenek elő), míg a közalkalmazottak nem, csupán közszolgáltatásokat nyújtó állami intézményeknél dolgoznak.

– **Szolgálati jogviszonyok:** az igazságszolgáltatásban és a fegyveres, rendvédelmi szerveknél dolgozók (bírák, ügyészek, rendőrök, büntetés-végrehajtási őrök, katonák stb.) szolgálati jogviszonyai. Esetükben a tevékenység speciális jellege miatt indokolt az elkülönült jogállás.

A felsorolt „állami” foglalkoztatási jogviszonyok között tehát az a különbség, hogy eltérő a munkáltató. **A munkáltató pozíciója határozza meg azt, hogy a munkát végzőre melyik törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.** Hozzá kell tenni, hogy az egyes törvények között lehetnek átfedések. Például egyes fegyveres szerveknél vannak a Kjt. és a Kttv. hatálya alá tartozó munkakörök is. A jegyzet kizárólag a közszolgálati tisztviselők jogviszonyát dolgozza fel, a többi jogállásra nem térünk ki.

5. táblázat. A közszféra munkaviszonyainak sokszínű rendszere

Köszolgálati tisztviselői jogviszony	Közalkalmazotti jogviszony	Szolgálati jogviszonyok	
		igazságszolgáltatás	fegyveres szervek
Kttv.	Kjt.	– ügyészek (2011. évi CLXXIV. törvény) – bírák (2011. évi CLXII. törvény) – igazságügyi alkalmazottak (1997. évi LXVIII. törvény)	– szerződéses és hivatásos katonák (2012. évi CCV. törvény) – fegyveres szervek tagjai (1996. évi XLIII. törvény)

2. A Kttv. személyi hatálya

A Kttv. személyi hatálya a civil közigazgatásban dolgozók teljes körét felöleli. A közigazgatás személyi állományát azonban különböző jogállásokba sorolja, amelyekre részben eltérő szabályok vonatkoznak. Az eltérő jogállások három szemponton alapulnak, aszerint, hogy az érintett személy:

- közszolgálati tisztviselőnek, vagy más, a Kttv. hatálya alá eső személynek minősül-e,
- érdemi, a közhatalom-gyakorláshoz közvetlenül kapcsolódó feladatot lát-e el, vagy az ügyviteli tevékenységben vesz részt,
- a kormánynak alárendelt vagy attól független közigazgatási szervnél dolgozik-e.

Az első szempont alapján megkülönböztetünk közszolgálati tisztviselőket és egyéb, a Kttv. hatálya alá eső személyeket.

A közszolgálati tisztviselő kategória tovább osztható két szempont alapján. Egyrészt, megkülönböztetjük a közigazgatási szerv érdemi, **közhatalmi tevékenységében részt vevőket** és azokat, akik csak az e feladatokat támogató, kiegészítő, **ügyviteli teendőket látják el**. A közhatalmi feladatok közé sorolható a hatósági határozatok előkészítése, a helyszíni ellenőrzések lefolytatása, a hatósági bizonyítványok kiadása és egyéb, a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozó feladatok ellátása. Tipikus ügyviteli feladatok az iktatás, levelezés intézése, archiválás stb.

A közhatalmi és ügyviteli feladatok elkülönítése mellett eltérő szabályok vonatkoznak a kormánynak alárendelt, és az attól független szerveknél dolgozókra. Az érdemi tevékenységet végző, a kormánynak alárendelt közigazgatási szerveknél dolgozókat **kormánytisztviselőknek** nevezzük. Kormánytisztviselő például egy minisztériumi szakértő, aki előkészíti a különböző hatósági ügyeket érdemi döntésre, vagy az a főosztályvezető, aki a döntést meghozza, a határozatot aláírja. Az e szerveknél az ügyviteli feladatokat ellátók a **kormányzati ügykezelők**. Például ügykezelő a minisztérium gazdasági főosztályán dolgozó titkárnő, vagy az irattárban dolgozó levéltáros.

A **köztisztviselők** azok, akik nem a kormánynak alárendelt szerveknél végeznek a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységet (önkormányzati igazgatás, autonóm jogállású szervek). Így köztisztviselő a települési polgármesteri hivatalban dolgozó, önkormányzati igazgatási feladatokat ellátó ügyintéző (például a helyi adók beszedését ellenőrző revizor). Az e szerveknél dolgozó ügyviteli alkalmazottak elnevezése **közszolgálati ügykezelő** (például a polgármesteri hivatalban az adócsoport mellett dolgozó adminisztrátor).

A Kttv. címe alapján ugyan a közszolgálati tisztviselők jogállását szabályozza, ám hatálya alá tartozik további öt, közszolgálati tisztviselőnek nem minősülő csoport is.

– A **politikai vezetők**re (miniszterelnök, miniszter, államtitkár) csak részben kell alkalmazni a Kttv. rendelkezéseit (például az előmenetelre és az illetményelemekre vonatkozó rendelkezéseket nem).

– A minisztériumokban dolgozó **szakmai vezetők** (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár) az összekötő kapcsot jelentik a közigazgatás szakmai apparátusa és a politikai vezetés között. A rájuk irányadó szabályokat külön fejezetek tartalmazzák.

– A Kttv. külön fejezetben szabályozza a helyi önkormányzatok mellett államigazgatási feladatokat ellátó **jegyzők** és

– a **polgármesterek** jogállását is.

– Szintén nem közszolgálati tisztviselők a **közigazgatási munkavállalók**. A közigazgatási munkavállalók a közhatalom gyakorlásában még közvetve sem vesznek

részt, a közigazgatási szerv operatív működéséhez kapcsolódó, kisegítő feladatokat látnak el (például sofőr, éttermi dolgozó, karbantartó).

6. táblázat. A Kttv. hatálya alá tartozó személyek

Közzszolgálati tisztviselők				Egyéb, a Kttv. hatálya alá eső személyek
Érdemi (közhatalmi) tevékenységet végzők		Kisegítő (ügyviteli) tevékenységet végzők		politikai vezetők (miniszterelnök, miniszter, államtitkár) szakmai vezetők (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár) polgármester jegyző közigazgatási munkavállaló
A kormánynak alárendelt államigazgatási szervnél dolgozók	Nem a kormánynak alárendelt szerveknél dolgozók (önkormányzati igazgatás, autonóm jogállású közigazgatási szervek)	A kormánynak alárendelt államigazgatási szervnél dolgozók	Nem a kormánynak alárendelt szerveknél dolgozók (önkormányzati igazgatás, autonóm jogállású közigazgatási szervek)	
kormány-tisztviselő	köztisztviselő	kormányzati ügykezelő	közzszolgálati ügykezelő	

a) Az egyes jogállásokra alkalmazandó szabályok

A Kttv. szerkezete igazodik a személyi hatályhoz. A törvény **a kormánytisztviselők jogviszonyát tekinti az alaptípusnak**, ezt a jogviszonyt szabályozza részletesen. Ezekhez az általános szabályokhoz képest a többi jogállásra egy-egy külön fejezet speciális szabályokat tartalmaz. A kormányzati ügykezelőkre, a szakmai vezetőkre, a polgármesterekre és a köztisztviselőkre irányadó szabályozás így kétszintű:

- egyrészt a róluk szóló külön fejezetbe foglalt speciális rendelkezéseket,
- másrészt, a külön fejezetben nem szabályozott kérdésekben a kormánytisztviselőkre vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni [Kttv. 206. § (1) bek., 212. § (1) bek., 226. § (1) bek.]. Speciális a polgármesterek helyzete, mivel jogállásukra nemcsak a kormánytisztviselőkre, hanem a köztisztviselőkre vonatkozó egyes rendelkezések is irányadóak (Kttv. 225/L. §).

A közzszolgálati ügykezelők és a jegyzők esetén a szabályozás háromszintű. A jogállásukra vonatkozó külön fejezetben nem szabályozott kérdésekre a köztisztviselőkről szóló fejezet az alkalmazandó. Amire ott sem találunk külön szabályt, arra a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezések az irányadóak [Kttv. 240. § (1) bek., 246. § (1) bek.].

Sajátos helyet foglalnak el a **közigazgatási munkavállalók**. Ők ugyanis **munkaviszonyban állnak** a Kttv. hatálya alá tartozó közigazgatási szervvel. Így erre a jogviszonyra az Mt. irányadó. Maga a Kttv. csak néhány speciális szabályt tartalmaz a jogállásukra (Kttv. 258. §). A közigazgatási munkavállalókra nem vonatkozik például a Kttv. szerinti előmeneteli és illetményrendszer, a fegyelmi felelősség vagy a megszüntetés szabályai. A Kttv. felépítését az alábbi táblázat szemlélteti.

7. táblázat. Az egyes jogállásokra alkalmazandó szabályok

A. Általános szabályok (alaptípus): kormánytisztviselő	Kttv. III. rész V. fejezet
Speciális rendelkezések:	
A1. kormányzati ügykezelő	Kttv. III. rész VI. fejezet
A2. szakmai vezető	Kttv. III. rész VII. fejezet
A3. polgármester	Kttv. III. rész VII/A. fejezet
A4. köztisztviselő	Kttv. IV. rész VIII. fejezet
Speciális rendelkezések:	
A4a. közszolgálati ügykezelő	Kttv. IV. rész IX. fejezet
A4b. jegyző	Kttv. IV. rész X. fejezet
B. Közigazgatási munkavállaló	Kttv. V. rész és az Mt.

b) Típuskényszer a közszolgálati jogban

A közszolgálati foglalkoztatásban **szigorú típuskényszer** érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint az ügyviteli feladat ellátására **kizárólag közszolgálati tisztviselői jogviszony létesíthető**. E munkakörökben tehát nincs mód megbízási, vállalkozási, vagy munkaszerződéssel való foglalkoztatásra. Megbízási, vállalkozási szerződést csak kivételesen, pontosan meghatározott feladat ellátására lehet kötni, amelyet a munkát végző önállóan, saját eszközeivel lát el (például a közigazgatási szerv megbízást ad egy ügyvédi irodának egy konkrét per vitelére) [Kttv. 8. § (1)–(3) bek.].

Munkaszerződéssel a közigazgatási munkavállalók foglalkoztathatóak, a közhatalmi tevékenységhez nem kapcsolódó, elsősorban fizikai munkakörökben. Hiányosság, hogy a Kttv. nem határozza meg egyértelműen, hogy mely munkakörökben kerülhet sor közigazgatási munkavállalók alkalmazására. Előírja ugyan, hogy a közigazgatási szervnél a tárgyévben a munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya együttesen nem haladhatja meg a létszám 10%-át, ám ebbe a fizikai alkalmazottak nem számítandóak be, és a létszámkorlát miniszteri engedéllyel is átléphető [Kttv. 8. § (4) bek.].

3. A Kttv. szervei hatálya

A szervei hatály azokat **a munkáltatókat határozza meg, amelyeknél a Kttv. rendelkezéseit alkalmazni kell.** A Kttv. hatálya kiterjed:

- a központi államigazgatási szervekre (minisztérium, kormányhivatal, központi hivatal),
- a területi, helyi államigazgatási szervekre (a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szervei, a megyei, fővárosi kormányhivatalok),
- a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervre (például Klebelsberg Intézményfenntartó Központ),
- az önkormányzati igazgatási szervekre (polgármesteri hivatalok, közterület-felügyeletek),
- az autonóm jogállású, nem a Kormány alárendeltségében működő közigazgatási szervekre (például Köztársasági Elnöki Hivatal, Országgyűlés Hivatala, Alkotmánybíróság Hivatala, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Állami Számvevőszék, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Választási Iroda).

Ahogy a személyi hatályról szóló részben láthattuk, az első három kategóriába tartozó szervek kormánytisztviselőket és kormányzati ügykezelőket, míg az utolsó két kategóriában köztisztviselőket és közzszolgálati ügykezelőket foglalkoztatnak.

4. A közzszolgálati jogviszony alanyai

A Kttv. személyi és szervei hatályának áttekintése után már világos, kik a közzszolgálati tisztviselői jogviszony alanyai. Az alanyokat az alábbi táblázat összegzi.

8. táblázat. A közzszolgálati tisztviselői jogviszony alanyai

Munkát végzői pozíció	Munkáltatói pozíció
Kormánytisztviselő Kormányzati ügykezelő	Központi államigazgatási szerv Területi, helyi államigazgatási szervek Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv
Köztisztviselő Közzszolgálati ügykezelő	Önkormányzati igazgatási szerv Autonóm jogállású közigazgatási szervek

Az alábbiakban áttekintjük, milyen feltételekkel lehet valaki közzszolgálati tisztviselő.

a) A közszolgálati tisztviselői jogalanyiség általános feltételei

A közszolgálati jog számos intézménnyel biztosítja, hogy a közhatalom gyakorlásában csak a feladatra alkalmas, megfelelően kiválasztott személyek vehessenek részt. Ennek első lépcsőjét jelentik a közszolgálati tisztviselővel szemben támasztott **jogalanyisági feltételek**. Ez alatt azt értjük, hogy közszolgálati tisztviselői kinevezés csak annak adható, aki rendelkezik a törvényben meghatározott feltételekkel. **Megkülönböztetünk általános és speciális jogalanyisági feltételeket.** Míg előbbiek minden közszolgálati tisztviselővel szemben érvényesülnek, az utóbbiak csak bizonyos szerveknél vagy munkakörökben dolgozóknál.

Az **általános jogalanyisági feltételek** az alábbiak. Közszolgálati tisztviselői jogviszony csak

- büntetlen előéletű,
- cselekvőképes,
- legalább középiskolai végzettséggel rendelkező
- magyar állampolgárral létesíthető és tartható fenn [Kttv. 39. § (1) bek.].

A **büntetlen előéletet** hatósági bizonyítvánnyal (erkölcsi bizonyítvány) kell igazolni. Emellett egyes különösen súlyos bűncselekmények esetén **már önmagában a büntetőeljárás hatálya alatt állás** is kizárja a jogviszonyba lépést (például idetartoznak az állam elleni, igazságszolgáltatás elleni, hivatali vagy korrupciós bűncselekmények). A munkáltató indokolt esetben a kinevezés után, tehát a jogviszony fennállása alatt is felszólíthatja a közszolgálati tisztviselőt, hogy igazolja a büntetlen előéletét, illetve azt, hogy nem indult ellene büntetőeljárás a kiemelt bűncselekmények miatt. Ha a közszolgálati tisztviselő a munkáltató ismételt felhívásának sem tesz eleget, vagy a kizáró feltételek hiányát nem tudja igazolni, a munkáltató köteles a jogviszonyt azonnali hatállyal, érvénytelenség miatt megszüntetni. Ilyen esetben felmentési idő és végkielégítés nem jár [Kttv. 39. § (1) bek., 42. §, 63. § (2a)–(2c) bek.].

A **cselekvőképesség** polgári jogi fogalom, azt jelenti, hogy valaki saját maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. A cselekvőképesség megkövetelésével a Kttv. egyrészt életkori feltételt támaszt, a tizennyolcadik életév alatti kiskorúak ugyanis nem vagy csak korlátozottan cselekvőképesek. Közszolgálati tisztviselő tehát csak tizennyolc éven felüli személy lehet. Másrészt nem lehet közszolgálati tisztviselő az a nagykorú személy, akinek a bíróság a cselekvőképességét korlátozta (kizárta), valamilyen mentális zavar következtében (Ptk. 2:8–2:27. §).

Általános képesítési követelmény a **középfokú végzettség**. Ez alól mindkét irányban van kivétel. Ügykezelők esetén elég a középszintű szakképesítés is, míg a közigazgatási munkavállalóknál általában nincs képesítési előírás [Kttv. 207. § (1) bek., 241. § (1) bek. 258. § (2) bek.]. Ugyanakkor, a központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében csak felsőfokú végzettségűeket alkalmazhat, kivéve

a funkcionális területen (például gazdasági üzemeltetés) dolgozókat [Kttv. 40. § (2) bek.].

A **magyar állampolgárság** megkövetelésének célja az, hogy az állami szuverenitásból eredő közhatalom gyakorlásában az állam csak saját polgárait alkalmazza. Ügykezelő azonban (bizonyos kivételekkel) lehet a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy (elsősorban uniós állampolgár) és az Európai Szociális Kartáról szóló megállapodásban részt vevő államok állampolgára is. Feltétel ugyanakkor, hogy a nem magyar állampolgár ügykezelő a feladatköre ellátásához szükséges mértékű magyar nyelv-ismerettel rendelkezzen. Közigazgatási munkavállalók esetén az állampolgárság nem feltétel [Kttv. 207. § (2) bek., 241. § (2) bek., 258. § (2) bek.].

A közzszolgálati jogviszony létesítésének **kizáró (negatív) feltételei** is vannak:

- kinevezés csak annak adható, akivel szemben **nem áll fenn összeférhetetlenség** (lásd V. fejezet, Kttv. 84–87. §).
- a **hivatalvesztés** fegyelmi büntetéssel sújtott közzszolgálati tisztviselő közigazgatási szervnél három évig nem alkalmazható [lásd VII. fejezet, Kttv. 155. § (5) bek.].

b) A közzszolgálati tisztviselői jogalanyiség speciális feltételei

A fenti általános feltételek mellett jogszabály, vagy jogszabály felhatalmazása alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója további **speciális jogalanyisági feltételeket** is meghatározhat. Például:

- a kinevezést meghatározott **iskolai végzettséghez** kötheti. Így a központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében alkalmazott pályakezdőnél követelmény az angol, francia vagy német nyelvből államilag elismert nyelvvizsga. Ha a betöltendő munkakör ellátásához más idegen nyelv használata szükséges, akkor az e nyelvből meglévő, államilag elismert nyelvvizsgát is el kell fogadni [Kttv. 40. § (1) bek.]. Pályakezdő az, aki a besorolása alapján szolgáló iskolai végzettségének megszerzését követően egy éven belül első foglalkoztatási jogviszonyként létesít közzszolgálati tisztviselői jogviszonyt [Kttv. 6. § 27. pont].
- előírás lehet **gyakorlati idő letöltése** (például vezetői munkaköröknél), vagy megkövetelhető **egészségi és pszichikai alkalmasság**, más képesség (például helyszíni ellenőrzésekkel járó munkakörökben).
- bizonyos **nemzetbiztonsági szempontból** kiemelt jelentőségű munkakörökben a kinevezés feltétele, hogy ahhoz a nemzetbiztonsági ellenőrzést végző szerv hozzájáruljon [Kttv. 39. § (3) bek.].
- egyes munkakörökben a jogviszony létesítésének feltétele a **vagyonnyilatkozattétel** is (például vezetőknél). A pártatlan, elfogulatlan feladatteljesítés, a közélet

tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából az erre kötelezett a saját és a vele egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni helyzetéről köteles kinevezése előtt, majd a jogviszony fennállása alatt rendszeresen nyilatkozatot tenni (lásd még az V. fejezetben).

A jogalanyisági feltételeket az alábbi táblázat foglalja össze.

9. táblázat. A közszolgálati tisztviselővel szembeni jogalanyisági feltételek

Általános feltételek	Speciális feltételek
– büntetlen előélet – cselekvőképesség – legalább középiskolai végzettség (kivételekkel) – magyar állampolgárság (kivételekkel) – kizáró feltételek hiánya (összeférhetetlenség, hivatalvesztés miatti alkalmazási tilalom)	Jogszabály, vagy jogszabály felhatalmazása alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója írhatja elő. Például: – iskolai végzettség – gyakorlati idő – egészségi és pszichikai alkalmasság – biztonsági feltételek – vagyonynyilatkozat-tétel

c) A munkáltató és a munkáltatói jogkör gyakorlója

A közszolgálati tisztviselői jogviszonyban a munkáltató minden esetben egy **közigazgatási szerv**. A jogviszony alanya tehát maga a szervezet. Ettől el kell határolnunk azt a természetes személyt, vagy természetes személyek testületét, aki (amely) a munkáltató nevében a jogviszonyban eljár, illetve a munkáltató képviseletében jognyilatkozatot tehet. Ezt a személyt (testületet) nevezzük a **munkáltatói jogkör gyakorlójának** (Kttv. 17. §).

A munkáltatói jogkör gyakorlója főszabály szerint a közigazgatási szerv **hivatali szervezetének vezetője**, vagy vezető testülete. Ettől jogszabály eltérhet, például a minisztériumok esetén a munkáltatói jogkör gyakorlója a közigazgatási államtitkár [Kttv. 37. § (1)–(2) bek.].

Egy akár több száz főt foglalkoztató közigazgatási szervnél azonban lehetetlen lenne, hogy egyetlen személy járjon el a munkáltató nevében minden tisztviselővel szemben. Ezért a törvény lehetővé teszi, hogy a **munkáltatói jogkör írásban átruházható** (delegálható) legyen állami vezetőre (például helyettes államtitkára), vagy vezetői munkakört betöltő közszolgálati tisztviselőre. Az átruházott munkáltatói jogkör nem ruházható tovább. Annak azonban nincs akadálya, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlására jogosult személy több vezetőre is delegáljon bizonyos jogköröket [Kttv. 37. § (1) bek.]. Az alábbi táblázat a munkáltatói jogkör lehetséges megosztását mutatja egy hivatali szervezetben.

10. táblázat. Példa a munkáltatói jogkör gyakorlásának megosztására

Tisztségviselő	Az általa gyakorolt munkáltatói jogkör
Hivatalvezető	Kinevezés, a kinevezés módosítása, jogviszony megszüntetése, fegyelmi jogkör, címadományozás
Hivatalvezető helyettese	Összeférhetetlenségi ügyek, illetményeltérítés megállapítása, jutalmazás, tanulmányi szerződés kötése
Főosztályvezető	Szabadság kiadása, rövid távollétek engedélyezése, munkaköri leírás meghatározása, utasítás és ellenőrzés

Ha a munkáltatói jogkört **nem az arra jogosított személy** (szerv, testület) gyakorolta, eljárása **érvénytelen**. Például érvénytelen a közzszolgálati tisztviselő felmentése, ha azt nem az arra jogosult hivatalvezető, hanem a főosztályvezető írta alá. Ugyanakkor, a jogkör gyakorlójának lehetősége van **utólag, hat hónapon belül írásban jóváhagyni** a nem általa tett nyilatkozatot. Így ha az előbbi esetben a hivatalvezető észleli, hogy a főosztályvezető hatáskörét túllépve írt alá egy felmentést, de annak tartalmával egyetért, kiadhat egy írásos jóváhagyó nyilatkozatot. Ilyenkor úgy kell tekinteni, mintha eleve az arra jogosulttól származott volna a nyilatkozat.

Emellett **jóváhagyás hiányában is érvényes** a jognyilatkozat, ha a közzszolgálati tisztviselő a körülményekből **alappal következtethetett az eljáró jogosultságára** [Kttv. 37. § (4)–(5) bek.]. Egy nagy hivatalban olykor nem könnyű követni, hogy egyes munkáltatói jogköröket melyik vezető jogosult gyakorolni, különösen szervezeti változások esetén. Nem eshet a közzszolgálati tisztviselő terhére, ha ezeket a változásokat önhibáján kívül nem ismeri, például mert nincs megfelelően közzzétéve az aktuális belső szabályzat. Ilyenkor a vele szemben jogosulatlanul eljáró személy nyilatkozatát is érvényesnek kell tekinteni, ha a közzszolgálati tisztviselő a körülmények alapján jogosultságát ésszerűen feltételezhette.

Összegzés

Kormánytisztviselő: a Kormánynak alárendelt államigazgatási szervnél érdemi, közhatalmi tevékenységet végző közzszolgálati tisztviselő.

Köztisztviselő: nem a Kormánynak alárendelt (autonóm) államigazgatási szervnél vagy önkormányzati igazgatási szervnél érdemi, közhatalmi tevékenységet végző közzszolgálati tisztviselő.

Ügykezelő: a közigazgatási szervnél a közhatalmi tevékenység gyakorlásához kapcsolódó, ügyviteli feladatot ellátó közzszolgálati tisztviselő.

Közigazgatási munkavállaló: a közigazgatási szervnél munkaszerződés alapján foglalkoztatott, kisegítő, általában fizikai alkalmazott.

Szakmai vezető: a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár nem közszolgálati tisztviselők, de jogállásukat a Kttv. szabályozza.

Típuskényszer a közszolgálatban: a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint az ügyviteli feladat ellátására kizárólag közszolgálati tisztviselői jogviszony létesíthető.

Általános jogalanyisági feltételek: a közszolgálati tisztviselői kinevezés feltételei, amelyek minden közszolgálati tisztviselővel szemben érvényesek (büntetlen előélet, cselekvőképesség, legalább középfelsőfokú végzettség, magyar állampolgárság, kizáró feltételek hiánya).

Speciális jogalanyisági feltételek: a közszolgálati tisztviselői kinevezés feltételei, amelyeket jogszabály, vagy jogszabály felhatalmazása alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója írhat elő, és amelyek csak bizonyos munkakörökben érvényesek.

Munkáltatói jogkör gyakorlója: az a természetes személy, vagy természetes személyek testülete, aki (amely) a munkáltató nevében eljár, illetve a munkáltató képviseletében jognyilatkozatot tehet. Főszabály szerint a hivatali szerv vezetője.

III. fejezet

A közszolgálati jogviszony létesítése és módosítása

1. A kiválasztási eljárás: a pályázat	45
2. Kinevezés	46
a) A kinevezés időtartama.....	47
b) Probaidő és gyakornoki idő	47
c) Kifogás a kinevezéssel szemben	48
d) A kinevezés kötelező és lehetséges tartalma	49
3. A kinevezés módosítása.....	49
a) A kinevezés kötelező módosítása	50
b) A kinevezés egyoldalú módosítása	51
4. Kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás	52
a) Átirányítás.....	54
b) Kirendelés	54
c) Kiküldetés	55
d) Tartós külszolgálat	56
5. Áthelyezés	57
6. A munkáltató személyében bekövetkező változás (munkáltatói jogutódlás)	58
Összegzés	59

1. A kiválasztási eljárás: a pályázat

A közszolgálatban különösen hangsúlyos a személyi állomány kiválasztása. A cél az, hogy a közpénzekből finanszírozott, a közhatalom gyakorlását megvalósító közigazgatásban csak szakmailag felkészült, jól teljesítő tisztviselők dolgozzanak. A másik oldalról a kiválasztási rendszer a közhivatal-viselés jogának megvalósításában is szerepet játszik. Biztosítani kell, hogy a fenti feltételeknek megfelelő magyar állampolgárok közszolgálati tisztviselői jogviszonyt létesíthessenek (például bárki értesülhessen az üres álláshelyekről, azokra jelentkezzhessenek, jelentkezésüket az egyenlő bánásmód alapján bírálják el). E célokat szolgálja a pályázati eljárás is.

Jogsabály vagy a közigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés történhet:

- a) **meghívásos eljárás** vagy
- b) **pályázati eljárás** alapján.

A pályázat egy meghatározott munkakört betöltő közzszolgálati tisztviselő kiválasztására irányuló eljárás, amely a munkáltatót segíti a megfelelő személy kiválasztásában. A pályázati felhívást nyilvánosságra kell hozni. **Pályázati eljárás esetén csak olyan személyt lehet kinevezni, aki részt vett a pályázaton és megfelelt a pályázati feltételeknek.** A pályázatot részletesen a 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet szabályozza.

A személyügyi központ (Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal) **toborzási adatbázist** működtet a lehetséges pályázók tájékoztatására (Kttv. 27. §). A toborzási adatbázis a kozigallas.gov.hu weboldalon érhető el, amely a közzszolgálati tisztviselői pályázatok, álláslehetőségeket összegyűjtő honlap. Ebbe a toborzási adatbázisba az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes és legalább középiskolai végzettséggel rendelkezik. A törvény részletes szabályokat tartalmaz a toborzási adatbázisban nyilvántartott személyek adatainak védelméről (Kttv. 45. §, 182. §).

A pályázattal szemben a meghívásos eljárás szabályairól semmit nem tudunk meg a Kttv.-ból. Ez azért aggályos, mert a meghívásos eljárásnál a pályázat fenti garanciái – különösen a nyilvános közzététel – nem érvényesülnek. A törvény alapján viszont a két kiválasztási eljárás egymás alternatívája, így a pályázatot a munkáltató a jogilag szabályozatlan meghívásos eljárással is helyettesítheti.

A kiválasztás során a munkakör betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, tapasztalattal egyformán rendelkező jelöltek esetén **előnyben lehet részesíteni azt a személyt, aki több gyermeket nevel** [Kttv. 45. § (6) bek.].

2. Kinevezés

A közzszolgálati tisztviselői jogviszony nem szerződéssel, hanem **kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre** (Kttv. 38. §). Ez is tükrözi a felek közötti közjogi jellegű kapcsolatot, amelyben a közzszolgálatban munkát vállaló elfogadhatja vagy elutasíthatja az alkalmazás feltételeit, de nem rendelkezik magánjogi értelemben vett alkupozícióval. A jogviszony létesítése során tehát az állás jelöltjének lehetősége a felkínált kinevezés elfogadására vagy elutasítására korlátozódik, de a felkínált feltételekről alúnak nincs helye. Ugyanakkor a jogviszony a közzszolgálatban is a felek közös akaratából jön létre. A munkáltató egyoldalú kinevezése mellett ugyanis a közzszolgálati tisztviselő egyoldalú elfogadó nyilatkozatára is szükség van.

A kinevezést és annak elfogadását **írásba kell foglalni**. Az írásba foglalás elmulasztása miatt a kinevezés érvénytelenségére csak a közzszolgálati tisztviselő hivatkozhat, de ő is csak a munkába lépést követő harminc napon belül. A közzszolgálati tisztviselőnek kinevezésekor **esküt kell tennie**, amelynek pontos szövegét is meg-

határozza a törvény. Az eskütétel a közszolgálat jellegét hangsúlyozó, formai kelleke a kinevezésnek, amelynek elmaradása érvénytelenségi ok. Az eskütételt a közigazgatási szerv köteles a közszolgálati tisztviselői kinevezés előtt megszervezni. Az eskütételre a munkáltatói jogkör gyakorlója és a munkatársak előtt kerülhet sor. Az esküt szóban kell elmondani és írásban megerősíteni (Kttv. 44. §).

a) A kinevezés időtartama

Eltérő rendelkezés hiányában a közszolgálati tisztviselői jogviszony **határozatlan időre és teljes munkaidőre** jön létre. **Határozott időre csak kivételesen**, az alábbi három esetben adható kinevezés:

- a) tartósan távollevő közszolgálati tisztviselő helyettesítésére, vagy
- b) esetenként szükségessé váló feladat elvégzésére, illetve
- c) tartós külszolgálat ellátására.

A **határozott idejű jogviszony időtartamát naptárilag vagy más alkalmas módon** – így különösen meghatározott munka elvégzéséhez, feladat ellátásához vagy esemény bekövetkeztéhez kötődően – kell meghatározni. Például a jogviszony 2015. december 31-éig létesül, vagy egy kolléga gyermekgondozási szabadsága idejére. A jogviszony megszűnésének időpontja – tartós külszolgálat megszüntetése kivételével – nem függhet kizárólag a közigazgatási szerv, illetve a közszolgálati tisztviselő akaratától, ha a felek a jogviszony időtartamát nem naptárilag határozták meg. Ez utóbbi esetben a munkáltatói jogkör gyakorlója tájékoztatja a közszolgálati tisztviselőt a jogviszony várható időtartamáról. Fontos garancia a közszolgálati tisztviselő szempontjából, hogy a jogviszonyt határozatlan idejűnek kell tekinteni, ha a határozott időre történő kinevezés nem felel meg ezeknek a feltételeknek (Kttv. 38. §).

b) Probaidő és gyakornoki idő

A kinevezésben – néhány kivétellel – a jogviszony létesítésekor **legalább három, de legfeljebb hat hónap probaidőt kell kikötni**. A probaidő nem hosszabbítható meg. A probaidő célja, hogy annak tartalma alatt a felek jobban megismerhessék egymást. A probaidő alatt a jogviszonyt bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti. Így a probaidő is fontos biztosítéka annak, hogy a közszolgálatban valóban csak a feladatra alkalmas, jól teljesítő alkalmazottak dolgozzanak. A három hónapnál rövidebb idejű kinevezés esetén a felek megállapodhatnak a probaidő kikötéséről azzal, hogy a probaidő legfeljebb a határozott idejű kinevezés időtartamának a fele lehet (Kttv. 46. §).

A próbaidőhöz hasonló fogalom a **gyakornoki idő**, amely azonban az előmeneteli rendszerhez kötődik. Míg próbaidő – főszabály szerint – bármely közszerolálati tisztviselő kinevezése esetén kötelező, a gyakornoki idő csak a pályakezdzőkre vonatkozik. Pályakezdző az, aki a besorolása alapjául szolgaló iskolai végzettségének megszerzését követően egy éven belül első foglalkoztatási jogviszonyként létesít közszerolálati tisztviselői jogviszonyt (Kttv. 6. § 27. pont). A gyakornoki idő tartama hosszabb a próbaidőnél: felsőfokú végzettségűeknél egy, középfokú végzettségűeknél két év (Kttv. 117. §). A gyakornoki idő alatt, illetve legkésőbb annak lejártá után hat hónappal a közszerolálati tisztviselőnek közigazgatási alapvizsgát kell tennie. Ennek hiányában a jogviszonya megszűnik [Kttv. 118. § (5) bek.]. A próbaidő tartamát a pályakezdzőnél a gyakornoki időbe be kell számítani [Kttv. 46. § (2) bek.].

11. táblázat. A minőségi kiválasztás biztosítékai a Kttv.-ben

1. Jogalanyisági feltételek	A közszerolálati tisztviselővé válás feltételeit a törvény tartalmazza.
2. Pályázati eljárás	Nyilvános toborzás, kinevezni csak a feltételeknek megfelelő személyt lehet.
3. Kötelező próbaidő	A jogviszony első 3–6 hónapjában a munkáltató indokolás nélkül, azonnali hatállyal megszüntetheti a jogviszonyt.
4. Gyakornoki idő	Pályakezdzők esetén a jogviszony első 1–2 éve után kötelező a közigazgatási alapvizsga, amelynek hiányában a jogviszony automatikusan megszűnik.

c) Kifogás a kinevezéssel szemben

A kinevezéssel szembeni kifogás lényegében vétőjog, amely meglehetősen aggályos jogintézmény. A kormányhivatalokról szoló 2010. évi CXXVI. törvény 15. §-a szerint a szakigazgatási szerv köteles tájékoztatni a kormány megbízottat a kormány-tisztviselőnek kinevezni, illetve felmenteni javasolt személyről. A kormány megbízott a javasolt személlyel, illetve a felmentéssel szemben tizenöt napon belül kifogással élhet. A **kifogásolt személy nem nevezhető ki** a szakigazgatási szervnél kormány-tisztviselőnek, illetve nem kerülhet felmentésre. A kormány megbízott vétőját még csak írásba sem kell foglalni, nem kell megindokolni és azt a kifogásolt személlyel sem kell közölni.

A minőségi kiválasztás fent bemutatott intézményei mellett kérdéses, hogy miért van szükség a kormány megbízott vétőjogára, amely számos visszaélésre és önkényes döntésre ad lehetőséget. Az is aggályos, hogy milyen jogorvoslattal lehet élni a kifogással szemben. A vétőjoggal felruházott kormány megbízott ugyanis nem munkáltatója a kinevezni (felmenteni) tervezett személynek. Ugyanakkor munkaügyi jog-

vita csak a munkáltatóval szemben indítható, aki viszont nem kifogásolta, hanem kezdeményezte a megakadályozott kinevezést. Ebből eredően a kormány megbízottal szemben nem indítható munkaügyi jogvita. Az írásba foglalás és az indokolás hiánya mellett mindez kizárja a hatékony jogorvoslatot a kifogással szemben.

d) A kinevezés kötelező és lehetséges tartalma

A kinevezési okmánynak tartalmaznia kell a közszolgálati tisztviselő (Kttv. 43. §):

- a) besorolásának alapjául szolgáló besorolási osztályt, besorolási és fizetési fokozatot;
- b) illetményét;
- c) munkakörét és meghatározott feladatkörét;
- d) munkavégzésének a helyét;
- e) előmeneteléhez előírt kötelezettségeket, valamint
- f) jogviszonya kezdetének napját (külön kikötés hiányában ez a kinevezés elfogadását követő nap).

A kinevezési okmányhoz csatolni kell a közszolgálati tisztviselő munkaköri leírását. A kinevezési okmány a jogviszonyt érintő **egyéb kérdésekről is rendelkezhet**.

12. táblázat. A közszolgálati tisztviselői jogviszony létesítése

A létesítő jognyilatkozat	Alaki követelmény	A kinevezés időtartama	A kinevezés kötelező tartalma
A jogviszony nem szerződéssel, hanem kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre.	A kinevezést és annak elfogadását írásba kell foglalni. Kötelező az eskü a törvényben szereplő szöveggel.	Főszabály szerint határozatlan időre. Határozott időre csak kivételesen, három esetben.	Kttv. 43. §-a szerinti tartalom. Általában kötelező a próbaidő.

3. A kinevezés módosítása

A közszolgálati tisztviselői jogviszony főszabály szerint határozatlan időre jön létre, és tartósan fennáll, amelynek tartama alatt számos esetben szükségessé válhat az eredetileg kikötött feltételek módosítása. A kinevezés tartalmát módosítani csak **a felek közös megegyezésével** lehet [Kttv. 48. § (1) bek.]. A kinevezés tartalmának módosítására a kinevezésre és annak elfogadására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Így a módosításhoz a kinevezés módosítására és annak elfogadására van

szükség, valamint mindkettőt írásba kell foglalni. A módosított kinevezésnek is meg kell felelnie a kinevezésnél leírt kritériumoknak, így különösen a kinevezés kötelező tartalmára és időtartamára vonatkozó szabályoknak. A felek közös megegyezéssel módosíthatják például a kinevezésben megjelölt munkakört vagy munkavégzési helyet.

A törvény olyan eseteket is szabályoz, amikor a feleknek kötelező módosítani a kinevezést. Formálisan a módosítás ezekben az esetekben is csak a felek közös megegyezésével történhet.

a) A kinevezés kötelező módosítása

A nőt várandóssága megállapításától gyermeke egyéves koráig:

- a) az állapotának egészségügyi szempontból megfelelő munkakörbe kell ideiglenesen áthelyezni vagy
- b) meglévő munkakörében a munkafeltételeket kell megfelelően módosítani, ha munkaköri alkalmasságára vonatkozó orvosi vélemény bemutatása alapján a munkakörében nem foglalkoztatható, vagy
- c) a munkavégzési kötelezettség alól mentesíteni kell, ha az egészségi állapotának megfelelő foglalkoztatása a munkáltatónál nem lehetséges.

A közszolgálati tisztviselő a **felajánlott munkakörnek megfelelő illetményre jogosult**, ami nem lehet kevesebb a korábbi munkaköre szerinti illetményénél. A munkavégzés alóli felmentés idejére illetménye illeti meg, kivéve, ha a felajánlott munkakört alapos ok nélkül nem fogadja el (Kttv. 49. §).

A kisgyermekükkel fizetés nélküli szabadságon lévő közszolgálati tisztviselők munkába való visszatérését segíti a következő szabály. A teljes munkaidőben foglalkoztatott **közzszolgálati tisztviselő írásbeli kérelmére a munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni**. Ennek az a törvényi feltétele, hogy a közszolgálati tisztviselő a kérelem benyújtásakor fizetés nélküli szabadságot vegyen igénybe – legfeljebb a gyermeke harmadik életéve betöltéséig – a gyermek gondozása céljából.

A munkáltató a kérelem szerinti időpontig, de **legfeljebb a gyermek hároméves koráig**, három vagy több gyermeket nevelő közszolgálati tisztviselő esetén a **gyermek ötéves koráig** köteles a részmunkaidőt fenntartani. Ezt követően a közszolgálati tisztviselő munkaidejét a kérelem benyújtása előtti mérték szerint kell megállapítani. A részmunkaidő idejére az illetménye is időarányosan csökken, de jobban tudja egyeztetni a munkájából és a gyermeknevelésből eredő kötelezettségeit.

További lehetőség, hogy a közszolgálati tisztviselő kérelmére kikötött részmunkaidőt a munkáltató egyenlőtlenül osztja be, a közszolgálati tisztviselő kérésére. Az ilyen beosztás még kedvezőbb lehet a gyermeknevelés szempontjából. Például a heti

húszórás munkaidőt hétfőn és kedden teljesíti, napi 10-10 órában. A munkáltató a munkaidő egyenlőtlen beosztására vonatkozó kérelmet csak abban az esetben tagadhatja meg, ha az számára lényegesen nagyobb munkaszervezési terhet jelentene. A munkáltató köteles írásban megindokolni a kérelem megtagadását (Kttv. 50. §).

b) A kinevezés egyoldalú módosítása

Kivételesen a törvény felhatalmazza a munkáltatót, hogy egyoldalúan módosítsa a közszolgálati tisztviselő kinevezését. Erre egyrészt **technikai jellegű** módosításoknál van lehetőség, mint például a fizetési fokozatban történő előrelépésnél, az illetmény törvény szerinti megállapításakor, vagy az előmenetelhez előírt vizsgakötelezettség megállapításakor.

Ugyanakkor a törvény az egyoldalú munkáltatói módosítást az alábbi **érdemi kérdésekben is** lehetővé teszi:

- a **munkavégzés helyének** kizárólag a település területén belüli megváltoztatásakor. A kinevezést abban az esetben módosíthatja a munkáltató a közszolgálati tisztviselő beleegyezése nélkül, ha az új munkahely és a lakóhely között tömegközlekedési eszközzel történő oda- és visszautazás ideje naponta a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő közszolgálati tisztviselő esetében a két órát nem haladja meg.
- ha a **munkakör** megváltoztatása indokolja a kinevezés módosítását. A munkakör egyoldalúan akkor módosítható, ha az új munkakör megfelel a közszolgálati tisztviselő iskolai végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének, szakmai tapasztalatának.

Fontos garancia, hogy a munkakör és a munkahely egyoldalú megváltoztatása a közszolgálati tisztviselőre nézve – különösen egészségi állapotára vagy családi körülményeire tekintettel – **nem jár aránytalan sérelemmel**. Ez azonban a vezetőkre nem alkalmazandó [Kttv. 48. § (2)–(6) bek.].

A kinevezés egyoldalú munkáltatói módosítása – a fenti korlátok között is – ellentétes a közszolgálati tisztviselői jogviszony szerződéses alapjaival. Míg a jogviszony a felek közös megegyezésével létesül, annak alapjait – a munkakört és a munkavégzés helyét – a munkáltató mégis jogosult egyoldalúan módosítani. Ez akkor is aggályos, ha az csak „arányos” sérelmet okoz a közszolgálati tisztviselőnek. A közszolgálat hatékony működéséhez megítélésünk szerint ez a beavatkozás a jogviszony konszenzuális alapjaiba szükségtelen, különös tekintettel arra, hogy a törvény a kinevezéstől eltérő foglalkoztatást egyébként is lehetővé teszi (lásd a 4. pontban).

Amennyiben a közszolgálati tisztviselő nem kíván a munkáltató által egyoldalúan megváltoztatott feltételek mellett dolgozni, a kinevezés módosításától számított négy munkanapon belül írásban **kérheti a felmentését az alábbi két esetben:**

- ha a kinevezésmódosítás után az új illetménye nem éri el a korábbi illetménye összegének 80%-át, vagy
- ha vezetői munkakörből kerülne nem vezetői munkakörbe.

Ezekben az esetekben a felmentés iránti kérelmet a munkáltató nem utasíthatja vissza [Kttv. 48. § (7) bek., 63. § (2) bek. d) pont]. Ennek azért van jelentősége, mert ilyenkor nem lemondással szűnik meg a jogviszony, ezért a közszolgálati tisztviselő igényt tarthat végkielégítésre és a felmentési időre járó mentesítésre is. A munkahely módosítása esetén viszont egyáltalán nincs lehetőség a felmentés kérésére. Hozzá kell tenni azt is, hogy a kinevezés egyoldalú módosításához nem szükséges indokolás. Aggályos, hogy az intézmény akár arra is használható, hogy a munkáltató kikényszerítse a közszolgálati tisztviselő felmentési kérelmét, és így a közszolgálati jogviszony megszüntetését.

13. táblázat. A kinevezés módosításának szabályai

A kinevezés módosításának általános szabálya	A kinevezés kötelező módosításai	A kinevezés egyoldalú módosítása
– a közigazgatási szerv és a közszolgálati tisztviselő közös megegyezésével – a kinevezésre és annak elfogadására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni	várandós/kisgyermekes nő munkakörének módosítása	technikai módosítások
	kötelező részmunkaidő a kisgyermekes közszolgálati tisztviselő kérelmére	munkakör és munkavégzési hely egyoldalú megváltoztatása

4. Kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás

Bár a kinevezés csak közös megegyezéssel módosítható, a törvény szűk körben, ideiglenesen megengedi, hogy a munkáltató egyoldalúan, utasítással a kinevezésétől eltérően foglalkoztassa a közszolgálati tisztviselőt. Ennek három típusa van:

- a munkakör **(átirányítás)**,
- a munkáltató **(kirendelés)** és
- a munkavégzés helyének megváltoztatása **(kiküldetés)**.

Ezekkel az intézményekkel a munkáltató rugalmasan tudja mozgatni személyi állományát az egyes munkakörök és munkavégzési helyek, illetve az egyes közigazgatási szervek között. Mivel a kinevezéstől eltérő foglalkoztatás nem igényli a közszolgálati tisztviselő beleegyezését, az csak az alábbi **korlátok** mellett gyakorolható (Kttv. 51. §).

- a) Elrendelése a közszolgálati tisztviselőre nézve – különösen beosztására, korára, egészségi állapotára vagy egyéb körülményeire tekintettel – **nem járhat aránytalan sérelemmel**. Például a nyugdíj előtt álló vezető-főtanácsos nem utasítható arra, hogy az udvaros kollégát helyettesítse.
- b) Átírányítás és kirendelés abban az esetben rendelhető csak el, ha a **másik munkakörbe tartozó feladat** ellátása megfelel a közszolgálati tisztviselő végzettségének, szakképzettségének vagy szakképesítésének.
- c) A közszolgálati tisztviselőt legkésőbb tíz munkanappal (átírányítás esetén három munkanappal) korábban írásban **tájékoztatni** kell a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás elrendeléséről, valamint annak várható időtartamáról. A tájékoztatás kiküldetés esetén nem kötelező.
- d) A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás **csak ideiglenes** lehet. Az átírányítás, kirendelés, kiküldetés alapján történő munkavégzés időtartama külön-külön nem haladhatja meg naptári évenként a **negyvennégy munkanapot**. Ha az átírányítás, kirendelés, kiküldetés időtartama egy munkanapon belül a négy órát meghaladja, azt egy munkanapként kell számításba venni.
- e) Egy naptári éven belül az átírányítás, a kirendelés, valamint a kiküldetés időtartamát össze kell számítani, és ezek együttes időtartama a **száztíz munkanapot nem haladhatja meg**. A felek megállapodása alapján persze nincs akadálya a hosszabb kinevezéstől eltérő foglalkoztatásnak (ez ilyenkor lényegében a kinevezés közös meg egyezéssel történő módosítása).
- f) Egy bizonyos **személyi kör védettséget élvez** a kinevezéstől eltérő foglalkoztatással szemben. Például beleegyezése nélkül nem kötelezhető más helységben történő munkavégzésre a közszolgálati tisztviselő várandóssága megállapításától gyermeke hároméves koráig.

14. táblázat. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás időbeli korlátai

Átírányítás, kiküldetés, kirendelés éves maximuma, egyenként	A három forma együttes éves maximuma
44 munkanap Speciális: – más helységbe történő kirendelésnél 22 munkanap – kormányzati érdekből történő kirendelésnél, azonos feladatra: 1 + 1 év – fővárosi és megyei kormányhivatalok közötti kirendelés: hat hónap, vagy ha a munkavégzés helye is változik: 50 munkanap	110 munkanap

a) Átírányítás

Nem minősül a kinevezés módosításának az átírányítás, azt tehát a munkáltató egyoldalúan, utasítással rendeli el. Az átírányítás azt jelenti, hogy a közzszolgalati tisztviselő:

- a) a közigazgatási szerv hatékony működéséhez szükséges **munkaszervezési okból**,
- b) **ideiglenesen**,
- c) a munkáltatói jogkör gyakorlójának **írásbeli utasítása alapján**
- d) eredeti munkaköre helyett, vagy eredeti munkaköre mellett **más munkakörbe tartozó feladatokat** lát el. Például a pénzügyi osztályon dolgozó előadót a bevéllási időszakban két hétig a könyvelési csoportnál foglalkoztatják, mivel átmenetileg ott nagyon megnövekedett a munkateher.

Az átírányítás gyakori esete a **helyettesítés**, amikor a közzszolgalati tisztviselő egy másik munkakörbe tartozó feladatot is ellát a saját munkaköre mellett. Helyettesítés esetén a közzszolgalati tisztviselőt illetményén felül külön díjazás, **helyettesítési díj** is megilleti. A helyettesítési díj mértéke időarányosan, a helyettesítő közzszolgalati tisztviselő illetményének 25–50%-áig terjedhet, pontos mértékét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg (Kttv. 52. §).

b) Kirendelés

Kirendelésnél a közzszolgalati tisztviselő:

- a) a közigazgatási szervek között létrejött **megállapodás alapján**,
- b) **ideiglenesen**
- c) **más munkáltatónál végez munkát** (Kttv. 53. §). Például a fővárosi illetékességű hatóság a Forma–1 idejére, öt munkanapra a pest megyei társhatósághoz rendeli ki felügyelőit, hogy a tömegrendezvénnel kapcsolatos ellenőrzési feladatokat el lehessen látni.

Más helységbe történő kirendelésnél – az általános szabályoktól eltérően – a kirendelés naptári évenként maximum huszonkét munkanap lehet.

A közzszolgalati tisztviselő a kirendelés időpontjában érvényes **illetményére jogosult**, de ha a kirendelés helye szerinti közigazgatási szervnél kedvezőbb illetmény járna, akkor illetményét ennek megfelelően kell megállapítani. Hasonlóan kell eljárni az egyéb juttatások tekintetében is. Ez különösen akkor fordulhat elő, ha a felettes szervhez rendelik ki a közzszolgalati tisztviselőt, ahol magasabb illetménykiegészítés jár. A közzszolgalati tisztviselő illetményét, egyéb juttatását, az ezzel járó közterheket és a kirendeléssel felmerülő költségeket – az érintett közigazgatási szervek eltérő megállapodása hiányában – az a közigazgatási szerv viseli, ahova a közzszolgalati tisztviselőt kirendelték. Az alapvető munkáltatói jogok (például a kineve-

zés módosítása, megszüntetés) kivételével a kirendelt közszolgálati tisztviselő felett a munkáltatói jogokat azon közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője gyakorolja, amelyhez a közszolgálati tisztviselőt kirendelték (például ő adja az utasításokat, állapítja meg a munkaidő-beosztást).

A kirendelés különös esete a **kormányzati érdekből történő kirendelés**. Kormányzati érdekből

- a) a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter döntése alapján,
- b) az érintett hivatali szervezet vezetője véleményének kikérését követően,
- c) a központi államigazgatási szerv kormánytisztviselője határozott időre kirendelhető másik központi államigazgatási szervhez [Kttv. 55. § (1) bek.].

A kormányzati érdekből történő kirendelés időtartama **nem haladhatja meg az egy évet**. A kirendelés ugyanarra a feladatra egy alkalommal, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. Ebben az esetben tehát a kirendelés időtartam jóval hosszabb lehet, ám csak központi államigazgatási szervek között történhet, és nem az érintett munkáltatók, hanem a miniszter döntése alapján. A kormányzati érdekből történő kirendelés a központi közigazgatás munkaerő-gazdálkodásának eszköze. Alkalmazására akkor kerül sor, ha kormányzati szinten van igény az egyes központi közigazgatási szervek között humánerőforrás átcsoportosítására (például egy tárcaközi szakértői bizottság felállítása miatt). A kirendelés lejártát követően a kormánytisztviselőt a kinevezése szerinti központi államigazgatási szerv köteles eredeti munkakörében továbbfoglalkoztatni.

Speciális szabályok vonatkoznak a **fővárosi és a megyei kormányhivatalok közötti kirendelésre** is, amit a törvény külön alcím alatt tárgyal. Ebben az esetben két megyei (vagy a fővárosi és egy megyei) kormányhivatal állapodik meg a kirendelésről, ha valamely szakkérdéssel összefüggő hatósági feladat más módon nem oldható meg hatékonyan. A munkavégzés helye ekkor általában nem változik, csak a kormánytisztviselő átmenetileg a másik megyei (vagy a fővárosi) kormányhivataltól (is) kap utasításokat. A kormányhivatalok közötti kirendelés időtartama hosszabb az általános szabályokhoz képest: legfeljebb hat hónap lehet, illetve ha a munkavégzés helye is változik, akkor évente 50 munkanap (Kttv. 53/A. §).

c) Kiküldetés

Kiküldetésnél a közigazgatási szerv

- a) **ideiglenesen**,
- b) a **szokásos munkavégzési hely szerinti településen kívüli munkavégzésre** kötelezi a közszolgálati tisztviselőt, aki

c) a kiküldetés időtartama alatt is az eredeti **munkáltató irányítása és utasítása alapján** végez munkát. A kirendeléssel szemben tehát itt csak a munkavégzés helye változik, de a munkáltató személye nem. Például a debreceni közigazgatási szerv két közszolgálati tisztviselőjét három napra Budapestre küldi, hogy részt vegyenek egy közszolgálati tárgyú tudományos tanácskozáson.

Nem minősül kiküldetésnek, ha

- a) a közszolgálati tisztviselő a munkáját – a munka természetéből eredően – **szokásosan** a közigazgatási szerv székhelyén kívül végzi (például egy helyszíni ellenőrzéseket végző hatósági felügyelő), valamint
- b) olyan településen végzi, amely a közigazgatási szerv szervezetszerű működéséhez tartozik (például több település közös önkormányzati hivatala esetén a köztisztviselő bármely érintett településen köteles rendelkezésre állni).

A munkáltató köteles a közszolgálati tisztviselő számára megfizetni a kiküldetés során felmerülő szükséges és igazolt **többletköltségeit** (például utazási költségek, többnapos tartózkodás esetén szállásdíj). A kiküldetésben lévő közszolgálati tisztviselőnek emellett az élelmezésével kapcsolatos többletköltségei fedezetére a kiküldetés tartamára **napidíj** jár. A napidíj mértéke az egy napi illetményalap 25%-a. A napidíj átalányként is elszámolható, ha a közszolgálati tisztviselő havonta, rendszeresen kiküldetésben végez munkát (Kttv. 54. §).

15. táblázat. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás három fő típusa

Átírányítás	Kirendelés	Kiküldetés
a) ideiglenesen b) munkaszervezési okból c) a munkáltatói jogkör gyakorlójának írásbeli utasítása alapján d) eredeti munkaköre helyett, vagy eredeti munkaköre mellett más munkakörbe tartozó feladatokat lát el	a) ideiglenesen b) a közigazgatási szervek között létrejött megállapodás alapján c) más munkáltatónál végez munkát	a) ideiglenesen b) a szokásos munkavégzési hely szerinti településen kívüli munkavégzésre kötelezik a közszolgálati tisztviselőt, aki c) a kiküldetés időtartama alatt is az eredeti munkáltató irányítása és utasítása alapján végez munkát

d) Tartós külszolgálat

A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás egyik típusaként szabályozza a törvény a tartós, azaz megszakítás nélkül három hónapot meghaladó külszolgálatot. A tartós külszolgálatot a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium kormánytisztviselője teljesíthet, külképviseleten. Valójában azonban a közszolgálati tisztviselőt tartós külszolgálatra **csak a beleegyezésével** lehet kihelyezni, ezért nincs szó a kinevezéstől való egyoldalú eltérésről. A munkáltató egyoldalú alakító jogai a tartós külszolgálat megszüntetésénél jelentkeznek:

- ha a közszolgálati tisztviselőt visszahívják a tartós külszolgálatról, akkor **munkaköre egyoldalúan módosítható**. Az új munkakör csak a végzettségének, képzettségének megfelelő lehet, továbbá nem lehet számára aránytalanul sérelmes. Ha ebben az új munkakörben nem kíván tovább dolgozni, lemondhat, azzal, hogy a lemondási időt nem kell ledolgoznia, de illetményét erre az időre is megkapja.
- a tartós külszolgálatra **határozott idejű kinevezés is adható**, amelynek lejártá függhet a munkáltató akaratától [Kttv. 38. § (3) bek.]. A jogviszonynak tehát akkor van vége, amikor a munkáltató úgy dönt, hogy visszahív, és ez bármikor bekövetkezhet.

A tartós külszolgálat így semmilyen állásbiztonsággal nem jár, mivel a határozott idejű kinevezés bármikor megszüntethető, határozatlan idejű jogviszony esetén pedig a munkakör egyoldalúan megváltoztatható, amelyből a közszolgálati tisztviselő csak lemondással szabadulhat (Kttv. 54/A–B. §).

5. Áthelyezés

Az **áthelyezésnek két típusa** van:

- a) a határozott idejű áthelyezés és
- b) a végleges áthelyezés.

A **határozott idejű áthelyezés** annyiban különbözik a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatástól, hogy itt **három fél megegyezéséről**, és nem a munkáltató egyoldalú utasításáról van szó. Ilyenkor a közigazgatási szerv, a közszolgálati tisztviselő és egy másik közigazgatási szerv megállapodik a közszolgálati tisztviselőnek a másik közigazgatási szervhez történő határozott idejű áthelyezésében. Ilyenkor az áthelyezés idejére közös megegyezéssel módosítani kell a kinevezést. A határozott idő elteltével a közszolgálati tisztviselőt az előmeneteli szabályok figyelembevételével vissza kell helyezni ahhoz a közigazgatási szervhez, ahonnan áthelyezték (Kttv. 56. §). Például egy minisztérium egy komoly átszervezés lebonyolításának idejére áthelyezi egyik szakértőjét az általa felügyelt hatósághoz. Erről a három fél megállapodást köt. Az átszervezés megtörténte után a szakértő újra a minisztérium állományába kerül, előmenetele (illetménye) szempontjából pedig úgy kell tekinteni, mintha az áthelyezés idejét is a minisztériumnál töltötte volna el.

Ezzel szemben a közigazgatási szervhez történő **végleges áthelyezéssel megszüntetik** a közszolgálati tisztviselői jogviszonyt. Végleges áthelyezéskor a közszolgálati tisztviselő az áthelyezést kezdeményező szervnél új kinevezést kap, és jogviszonyát folyamatosnak kell tekinteni. Az áthelyező közigazgatási szerv a hozzájárulást nem tagadhatja meg, feltéve, hogy a megkeresés kézhezvétele és az áthelyezés kért

időpontja közötti időtartam a két hónapot meghaladja (Kttv. 59. §). Végleges áthelyezésre kerülhet sor például, ha egy közigazgatási szerv leépítés miatt nem tudja tovább foglalkoztatni közzszolgálati tisztségviselőjét, de egy társszervnél még szükség lenne a munkájára.

6. A munkáltató személyében bekövetkező változás (munkáltatói jogutódlás)

A közzszolgálati tisztségviselői jogviszonyban a munkáltató oldalán elképzelhető alanycsere. Munkáltatói jogutódlás esetén az annak időpontjában fennálló jogviszonyból származó jogok és köteleességek a jogutódlás időpontjában **a jogelődről** (átadó) **a jogutód** (átvevő) **munkáltatóra szállnak át**. Az érintett közzszolgálati tisztségviselők jogviszonya tehát változás nélkül, az átvevő munkáltatóval **jogfolytonosan folytatódik**. Például a kormányzat átszervezése miatt az őt foglalkoztató minisztérium beolvad egy másik minisztériumba. E kinevezésmódosítással azonban nem kerülhet át más településre a munkavégzési hely. Ha az átszervezés ilyen változással járna, ahhoz már a kinevezés módosítására – azaz a közzszolgálati tisztségviselő beleegyezésére – van szükség.

Az átvevő munkáltató az átszállást követő harminc napon belül köteles **írásban tájékoztatni** a közzszolgálati tisztségviselőt a munkáltató személyében bekövetkezett változásról. Az átadó munkáltató még az átszállást megelőzően köteles tájékoztatni az átvevő munkáltatót is az átszállással érintett jogviszonyokból, valamint a tanulmányi szerződésekből származó jogokról és kötelezettségekről. A tájékoztatás elmaradása ugyanakkor az átvevő munkáltatóval szemben e jogviszonyokból származó igények érvényesítését nem érinti.

A jogutódlás együtt járhat a közzszolgálati tisztségviselő feladatainak vagy illetményének változásával. Például a jogutód munkáltató hatáskörébe más természetű hatósági ügyek is tartozhatnak, vagy ott magasabb, de akár alacsonyabb illetménykiegészítés is járhat. Ettől függetlenül **a jogutódlás automatikusan végbemegy**. Ha a közzszolgálati tisztségviselő nem kíván az új körülmények között dolgozni, neki kell lemondással megszüntetni a jogviszonyát. Két esetben azonban **kérheti a felmentését**:

- ha a jogutódlás révén új illetménye nem éri el a korábbi illetménye összegének 80%-át, vagy
- ha vezetői munkakörből kerülne nem vezetői munkakörbe.

Ezekben az esetekben a kinevezésmódosítás közlésétől számított négy munkanapon belül kérheti felmentését, amely kérelmet a munkáltató nem utasíthatja vissza

(ugyanúgy, mint a kinevezés egyoldalú módosítása esetén). Ilyenkor tehát – mivel nem lemondásról van szó – a közszolgálati tisztviselő megkapja a felmentési idő alatti mentesítésre járó illetményét és végkielégítését (Kttv. 58. §).

Összegzés

Pályázat: meghatározott munkakört betöltő közszolgálati tisztviselő kiválasztására irányuló eljárás, amely jogszabály, vagy a munkáltató döntése alapján lehet kötelező.

Kinevezés: a közszolgálati tisztviselői jogviszony írásba foglalt kinevezéssel és annak írásbeli elfogadásával jön létre.

Határozott idejű kinevezés: kivételesen alkalmazható, kizárólag tartósan távollevő közszolgálati tisztviselő helyettesítésére, esetenként szükségessé váló feladat elvégzésére vagy tartós külszolgálat ellátására.

Próbaidő: a közszolgálati tisztviselői jogviszony létesítésekor – néhány kivétellel – legalább három, legfeljebb hat hónap próbaidőt kell kikötni, amely nem hosszabbítható meg. A próbaidő alatt a jogviszonyt bármelyik fél indokolás nélkül és azonnali hatállyal megszüntetheti.

Kinevezés módosítása: közös megegyezéssel, írásban lehetséges, a kinevezésre és annak elfogadására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

Kinevezés kötelező módosítása: két esete a várandós (kisgyermekes) nő munkakörének módosítása, illetve a részmunkaidőre áttérés a kisgyermeket nevelő közszolgálati tisztviselő kérelmére.

Kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás: a törvény szűk körben, ideiglenesen megengedi, hogy a munkáltató egyoldalúan, utasítással a kinevezésétől eltérően foglalkoztassa a közszolgálati tisztviselőt. Ennek három típusa van: a munkakör **(átirányítás)**, a munkáltató **(kirendelés)** és a munkavégzés helyének megváltoztatása **(kiküldetés)**.

Áthelyezés: az átadó, az átvevő közigazgatási szerv és a közszolgálati tisztviselő háromoldalú megegyezése arról, hogy a közszolgálati tisztviselő az átvevő állományába kerül. Lehet határozott idejű és végleges.

Munkáltatói jogutódlás: az annak időpontjában fennálló közszolgálati tisztviselői jogviszonyból származó jogok és köteleességek a jogutódlás időpontjában a jogelődről a jogutód munkáltatóra szállnak át.

IV. fejezet

A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése és megszüntetése

1. A jogviszony megszűnésének és megszüntetésének általános kérdései	62
2. A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése	63
a) Kinevezésben foglalt határozott idő lejárta	63
b) Közszolgálati tisztviselő halála	64
c) Munkáltató jogutód nélküli megszűnése	64
d) 70. életév betöltése	64
e) Az öregségi nyugdíj egyes feltételeinek megszerzése	65
f) Jogviszonyváltás	65
g) Prémiumévek programban történő részvétellel és a különleges foglalkoztatási állományba helyezéssel összefüggő megszűnési esetek	67
h) Közszolgálati tisztviselő politikai vezetővé történő megválasztása vagy kinevezése	67
i) Minisztériumba beosztott bíróról, illetve ügyész minisztériumi beosztásának megszűnése	68
j) Hivatalvesztés fegyelmi büntetés	68
k) Törvényben meghatározott más esetek	68
3. A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntetése	69
a) Közös megegyezés	70
b) Áthelyezés	70
c) Próbaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés	71
d) Lemondás	72
e) Felmentés, a felmentésről általában	73
f) A lehetséges felmentési okok	74
g) Létszámcsökkentés	74
h) Tevékenység megszűnése	75
i) Átszervezés	75
j) A kötelező felmentési okok	76
k) Méltatlanság	76
l) Nem megfelelő munkavégzés	78
m) Egészségügyi alkalmatlanság	78
n) Felmentés a közszolgálati tisztviselő kérelmére	79
o) Bizalomvesztés	79
p) A felmentési tilalmak és korlátozások	80
4. Végkielégítés	81
5. Tartalékállomány	83
6. Eljárás a jogviszony megszűnése és megszüntetése esetén	83
7. A jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei	84
a) A munkáltatói jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei	84
b) A jogviszony helyreállítása	85
c) A jogviszony helyreállításának elmaradása	86

d) Amikor helyreállítás nem kérhető	87
e) A közszolgálati tisztviselői jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei	87
Összegzés	88

1. A jogviszony megszűnésének és megszüntetésének általános kérdései

A közszolgálati jog – hasonlóan a versenyszféra munkajogához – megkülönbözteti a közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnését annak megszüntetésétől. Az elhatárolás a jogviszony megszűnését eredményező ok „eredetére” vezethető vissza:

- a jogviszony **megszűnése** a felek akaratán kívül álló objektív jogi tény bekövetkezésével automatikusan áll be,
- a jogviszony **megszüntetése** valamelyik fél vagy mindkettejük közös akaratelhatározása következtében, erre irányuló jognyilatkozat alapján történik.

Ez a megkülönböztetés a hatályos magyar közszolgálati jogban azonban nem teljesen következetes, ugyanis – amint azt látni fogjuk – van olyan megszűnési eset (a hivatalvesztés fegyelmi büntetés), amely dogmatikailag a megszüntetési jogcímek közé lenne sorolható.

A megszűnési és a megszüntetési rendszert a **kógens szabályok** jellemzik, a felek tehát nem határozhatnak meg a Kttv. szabályaitól eltérő megszűnési és megszüntetési tényállásokat, az egyes rendelkezésektől pedig sem a közszolgálati tisztviselő javára, sem a hátrányára nem térhetnek el.

Az ún. **zárt rendszerű** vagy másképpen **karrier típusú közszolgálatban** – amelyhez a magyar közszolgálati munkajog is közelebb áll – a közszolgálati tisztviselőket általában **nagyobb fokú állásbiztonság** illeti meg, mint az ún. nyílt rendszerű közszolgálatban vagy a versenyszférában foglalkoztatottakat (lásd még a VI. fejezetben). A magasabb szintű állásbiztonság elsődleges indoka a közhatalmi funkciókat ellátó, felkészült személyi állomány állandó biztosítása, ez azonban korántsem jelenti azt, hogy a közszolga elmozdíthatatlan lenne. A stabilitás igénye mellett a közszolgálati jogviszonyok megszűnési rendszerét ugyanis a közszolgálati tisztviselőkkel szemben támasztott magasabb szintű elvárások, hivatásetikai elvek, valamint a hivatalhoz méltó magatartás és a lojalitás követelménye is befolyásolja.

A rendszerváltozást követően kialakult hazai szabályozást a **pályabiztonság fokozatos erodálódása**, a rugalmas és költségtakarékos közszolgálat kívánalmának hangsúlyozása, az utóbbi években pedig a szélsőséges irányváltások jellemzik. E körben elegendő utalni a felmentési okok számának növekedésére, valamint a 2010-ben bevezetett, ám rövid életűnek bizonyult indokolás nélküli felmentés jogintézményére.

16. táblázat. A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnésének és megszüntetésének esetei

A jogviszony megszűnése	A jogviszony megszüntetése
– kinevezésben foglalt határozott idő lejártával – közszolgálati tisztviselő halálával – munkáltató jogutód nélküli megszűnésével – 70. életév betöltésével – a társadalombiztosítási szabályok szerinti öregségi nyugdíjkorhatár betöltésével és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő megszerzésével, kivéve, ha a közszolgálati tisztviselő kérelmére és hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt fenntartja – jogviszonyváltással – prémiumévek programban történő részvétel, illetőleg különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén az erre vonatkozó külön törvény szabályai szerint és a különleges foglalkoztatási állomány szabályai szerint – a közszolgálati tisztviselő politikai vezetővé történő megválasztásával, illetve kinevezésével – a határozatlan időre kinevezett közszolgálati tisztviselő állam- vagy kormányközi nemzetközi szervezetnél, az Európai Unió szerveinél történő jogviszony létesítése esetén – az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíróról, illetve ügyész minisztériumi beosztásának megszűnésével – a hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel – a Kttv.-ben meghatározott egyéb esetekben a törvény erejénél fogva	– a felek közös megegyezésével – áthelyezéssel a közigazgatási szervek között, illetve a közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez – azonnali hatállyal a próbaidő alatt – lemondással – felmentéssel

2. A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése

A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnését a **felek akaratától független jogi tény** idézi elő. A megszűnés esetei tehát objektívek, a megszűnéshez nincs szükség külön jognyilatkozatra, azok bekövetkezése a **törvény erejénél fogva automatikusan** a jogviszony megszűnéséhez vezet. Ez alól kivétel azonban a hivatalvesztés fegyelmi büntetés, amely voltaképpen a munkáltató egyoldalú jognyilatkozata, éppen ezért ennek elhelyezése a megszűnési esetek között dogmatikai szempontból megkérdőjelezhető.

a) Kinevezésben foglalt határozott idő lejártá

A kinevezésben foglalt határozott idő lejártá automatikusan a jogviszony megszűnését eredményezi [Kttv. 60. § (1) bek. a) pont]. Például ha a kinevezés három hónapra szól,

akkor ezen időtartam leteltével a jogviszony automatikusan, a munkáltató külön jognyilatkozata nélkül megszűnik. A törvényi feltételek fennállása esetén a feleknek ebben az esetben ugyanakkor lehetőségük van arra, hogy újabb közszolgálati tisztviselői jogviszonyt létesítsenek, illetve a még fennálló jogviszonyt annak lejárta előtt meghosszabbítsák [Kttv. 38. § (2) bek.]. Önmagában a határozott idő lejárta nem eredményez a munkáltató oldalán külön fizetési kötelezettséget, csupán a jogviszony megszűnésekor általában irányadó elszámolási szabályokat kell alkalmazni (például a fel nem használt szabadságot meg kell váltani).

b) Közzszolgálati tisztviselő halála

A közzszolgálati tisztviselő halálával a halál időpontjában a közzszolgálati tisztviselői jogviszony is megszűnik [Kttv. 60. § (1) bek. b) pont], ugyanis a személyes munkavégzési kötelezettségre tekintettel az alkalmazott halálával lehetetlenné válik a jogviszony teljesítése. A halál időpontjában a jogviszonyból származó vagyoni igények és tartozások (például elmaradt illetmény, kártérítési igény) az örökösre szállnak át. A hivatali szerv vezetője az elhunyt közzszolgálati tisztviselőt a közzszolgálat halottjává nyilváníthatja, melynek következtében a temetési költségeket részben vagy teljes egészében a munkáltató viseli [Kttv. 152. § (5) és (7) bek.].

c) Munkáltató jogutód nélküli megszűnése

A munkáltató – államigazgatási, illetve közigazgatási szerv – jogutód nélküli megszűnésével a közzszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnik [Kttv. 60. § (1) bek. g) pont]. Ebben az esetben a közzszolgálati tisztviselő a törvényi feltételek fennállása esetén végkielégítésre válik jogosulttá, továbbá ki kell fizetni számára a felmentés esetén irányadó munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés idejére járó illetménynek megfelelő összeget (ez utóbbi alól kivételt képez, ha a munkavégzés alóli mentesítés időtartamára egyébként illetményre nem lenne jogosult) [Kttv. 60. § (3) bek., 69. §].

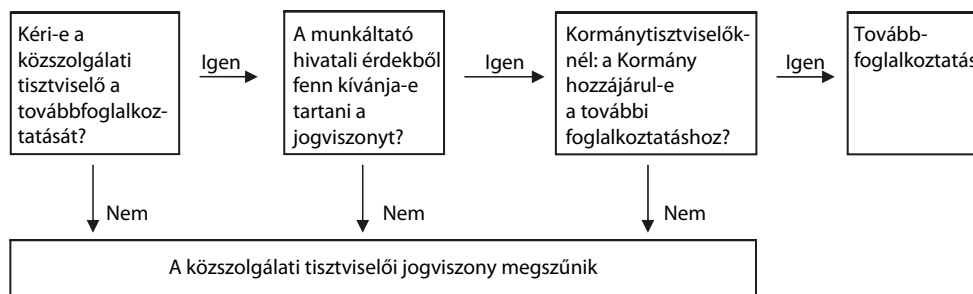
d) 70. életév betöltése

A 70. életév betöltése a közzszolgálat felső határa. Az életkor betöltésével a jogviszony automatikusan megszűnik [Kttv. 60. § (1) bek. e) pont]. Az életkori korlát alól ugyanakkor a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kinevezés a külszolgálatához kapcsolódó képviselő-vezetői megbízáshoz szükséges [Kttv. 60. § (4) bek.].

e) Az öregségi nyugdíj egyes feltételeinek megszerzése

A közszerzőgálati tiszteviselői jogviszony megszűnik, ha a közszerzőgálati tiszteviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte (ez jelenleg a születési évtől függően a 62–65. életév) és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges legalább 20 év szerzőgálati időt megszerezte [Kttv. 60. § (1) bek. j) pont]. A közszerzőgálati tiszteviselő az együttműködési kötelezettségével összhangban a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően legalább három hónappal köteles a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv határozatával vagy általa kibocsátott hatósági bizonyítvánnyal igazolni a szerzőgálati idejét [Kttv. 60. § (6)–(10) bek.].

A megszűnés e tényállása a közszerzőgálat fiatalítása irányába hat, ugyanakkor kétségtelen, hogy az idősebb, tapasztaltabb kollégák megtartásához is jelentős érdek fűződik. Ennek lehetőségét a törvény biztosítja, hiszen a jogviszony megszűnését a közszerzőgálati tiszteviselő írásbeli kérelme alapján **lehetőségel elkerülni**, amennyiben ezt ő maga kérelmezi, és a jogviszonyt a munkáltató hivatali érdekből fakadóan továbbra is fenntartja. Kormánytisztviselők esetén a munkáltató köteles kikérni a Kormány véleményét erről a kérdéssről. A **Kormány döntése köti a munkáltatót**, a jogviszonyt csak akkor tarthatja fenn, ha azzal a Kormány egyetért. Ebben az esetben a jogviszony fenntartásáról szóló személyügyi döntés tehát a közigazgatás csúcsán kerül meghozatalra. Eltérő ettől a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás, ugyanis esetükben nem kell kikérni a Kormány véleményét, arról maga a munkáltató dönthet [Kttv. 60. § (6)–(10) bek., 229. § (4) bek.].

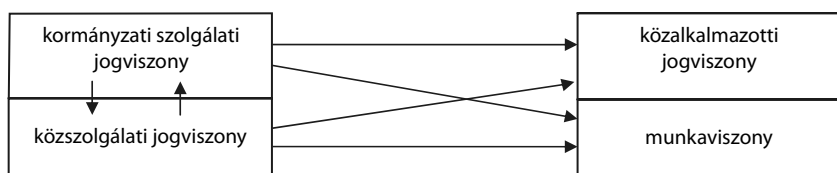


1. ábra. Az öregségi nyugdíj jogosultsági feltételeivel rendelkező közszerzőgálati tiszteviselő továbbfoglalkoztatásának feltételei

f) Jogviszonyváltás

Az Mt.-hez hasonlóan a Kttv. is ismeri a jogviszonyváltás jogintézményét. A jogviszonyváltás kiindulópontja a feladatellátás költségvetési intézmények közötti átszervezése, illetve a magánszférába történő „kiszervezése”, melyet jogszabály rendel el

akként, hogy az eredetileg Kttv. hatálya alá tartozó munkáltató által ellátott feladatok egy része vagy egésze egy másik **Kttv.-s szervezet, illetve a Kjt. vagy az Mt. hatálya alá** tartozó szerv számára kerül átadásra. Például egy országos hatáskörű államigazgatási szerv hatósági laboratóriuma egy kormánydöntés következtében a továbbiakban nem e szerv részeként, hanem egy külön költségvetési szervként működik tovább. E szervezeti változással a laborban dolgozó közzszolgálati tisztviselőkből közalkalmazottak lesznek. A Kttv. hatálya alá tartozó munkáltatók esetében jogviszonyváltás alatt a közzszolgálati jogviszony és a kormányzati szolgálati jogviszony közötti váltást értünk (kormánytisztviselőből köztisztviselő lesz, vagy fordítva). A közzszolgálati tisztviselő jogviszonya emellett közalkalmazotti jogviszonnyá és munkaviszonnyá is átalakulhat.



2. ábra. A jogviszonyváltás esetei

Ha tehát a munkáltató szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja a Kttv. hatálya alól egy másik Kttv.-s munkáltatóhoz, illetve a Kjt. vagy az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz kerül, a munkáltató érintett szervezete, illetve tevékenysége keretében foglalkoztatott jogviszonya automatikusan megszűnik, és ezzel egyidejűleg a törvény erejénél fogva egy másik jogviszonnyá alakul át. Sem az új munkáltatónak, sem a közzszolgának nincs választási lehetősége: a munkáltatónak általános szabály szerint valamennyi közzszolgálati tisztviselőt át kell vennie, a jogviszonyváltás az érintett **beleegyezésétől függetlenül**, akár akarata ellenére is bekövetkezik. A jogviszony átalakulásáról az átvevő munkáltatónak az átalakulást követő 30 napon belül azonban tájékoztatást kell adnia az érintettek számára.

Abban az esetben, ha az átvevő munkáltató a rá irányadó törvényi rendelkezések alapján nem létesíthet jogviszonyt az átadással érintett közzszolgálati tisztviselővel (például valamely nem kiküszöbölhető összeférhetetlenségi előírás vagy alkalmazási feltétel hiánya miatt), a jogviszony a törvény erejénél fogva az átadás időpontjában meg fog szűnni. Ebben a kivételes esetben tehát elmarad a tényleges jogviszonyváltás. A munkáltatónak ilyenkor az átadás napjával a jogviszony megszűnéséről kell az érintettet írásban értesítenie, s egyúttal – amennyiben ennek feltételei fennállnak – végkielégítést kell számára fizetnie.

A jogviszony átalakulását követő 45 napon belül a közzszolgát az adott jogviszonyra vonatkozó szabályok szerint be kell sorolni, és az illetményét (munkabérét)

is ennek megfelelően kell megállapítani. **Garanciális szabály**, hogy a határozatlan tartamú jogviszony – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – határozatlan időtartamúvá, a teljes munkaidős teljes munkaidős jogviszonnyá alakul át, s a Kttv. hatálya alatti munkáltatónál fennállt jogviszonyként elismert időt úgy kell tekinteni, mintha azt az átvevő munkáltatónál töltötte volna el (mindez elsődlegesen a későbbi végkielégítés összege, illetve a felmondási, illetve felmentési idő meghatározása szempontjából bír jelentőséggel) [Kttv. 72. §, 229. § (3) bek.].

g) Prémiumévek programban történő részvétellel és a különleges foglalkoztatási állományba helyezéssel összefüggő megszűnési esetek

A prémiumévek program a közzszférában töltött életpálya méltó lezárását szolgálta, melynek keretei között a közvetlenül nyugdíj előtt álló közzszolga jogviszonyát csekély mértékű munkavégzési kötelezettség mellett határozott idejű részmunkaidős jogviszonnyá módosították, az illetménye azonban csak mérsékelten csökkent. A programban résztvevők jogviszonya bizonyos nyugellátásokra való jogosultság megszerzésével, illetve valamely új munkajogviszony létesítése folytán is megszűnhet. A prémiumévek programba 2011. január 1-jétől nem lehet már belépni. Hasonló funkciót betöltő jogintézmény volt az ún. különleges foglalkoztatási állomány is, amely a prémiumévek programmal azonos megszűnési jogcímek mellett egyéb esetekben, így például a foglalkoztatási állományba helyezéstől számított egy év elteltével is megszűnhetett [Kttv. 60. § (1) bek. *f*) pont, a prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról szóló 2004. évi CXXII. törvény 4. § (1) bek., 5. § (2) bek., 8. §].

h) Közzszolgálati tisztviselő politikai vezetővé történő megválasztása vagy kinevezése

A közzszolgálati tisztviselő politikai vezetővé (miniszterelnökké, miniszterré, államtitkárrá) történő megválasztásával, illetve kinevezésével a közzszolgálati tisztviselői jogviszonya is megszűnik [Kttv. 60. § (1) bek. *h*) pont]. Ilyenkor az automatikus megszűnő jogviszony helyett egy új, állami vezetői szolgálati jogviszony jön létre.

i) Minisztériumba beosztott bíró, illetve ügyész minisztériumi beosztásának megszűnése

A bírák, illetve ügyészek szolgálati érdekből a hozzájárulásukkal beoszthatók az igazságügyi tárcához, ennek egyik gyakori oka a kodifikáció lehet. Amennyiben a beosztás megszűnik, úgy az így keletkezett jogviszony is oszta ennek a sorsát, azaz a közzszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnik, ha az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíró, illetve ügyész minisztériumi beosztása véget ér [Kttv. 60. § (1) bek. d) pont].

j) Hivatalvesztés fegyelmi büntetés

A hivatalvesztés mint súlyosabb fegyelmi büntetés a közzszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnését eredményezi. Amint arra utaltunk, a hivatalvesztés megszűnés esetei közé sorolása dogmatikai szempontból megkérdőjelezhető, hiszen könnyen belátható, hogy az azt kimondó fegyelmi határozat nem más, mint a fegyelmi tanács, vagyis egy munkáltatói jogkört gyakorló testület egyoldalú jognyilatkozata. A hivatalvesztés éppen ezért aligha tekinthető a munkáltató akaratától független, külső jogi ténynek, ugyanis azt egy kifejezett **munkáltatói aktus**, a fegyelmi határozat tartalmazza [Kttv. 60. § (1) bek. i) pont, 155. § (2) bek. f) pont].

k) Törvényben meghatározott más esetek

A Kttv. összefoglalóan – mintegy utalásszerűen – említi a törvény erejénél fogva történő megszűnés további eseteit. Ezek tipikusan olyan tényállások, amikor a közzszolgálati tisztviselő nem teljesíti (elveszti) valamely, a jogviszony fenntartásához szükséges feltételt, vagy egy adott feltétel teljesítésére (például képzettség, vizsga megszerzésére) előírt határidő eredménytelenül eltelik.

Amennyiben a közzszolgálati tisztviselő tekintetében már nem áll fenn valamely általános alkalmazási feltétel – így például elveszíti cselekvőképességét, büntetett előéletűvé válik, megszűnik a magyar állampolgársága –, ezzel egyidejűleg a jogviszonya is megszűnik. Szintén a törvény erejénél fogva szűnik meg a jogviszony, ha a közzszolgálati tisztviselő

- a fennálló összeférhetetlenséget a munkáltatói felszólítás kézbesítésétől számított 30 napon belül nem szünteti meg [Kttv. 86. § (1) bek.],
- az erre nyitva álló egy-, illetve kétéves határidőt követő 6 hónapon belül nem teszi le a közigazgatási alapvizsgát [Kttv. 118. § (3) és (5) bek.; 122. § (2) bek.],

- a vezetői munkakörben a szakvizsga letételére vonatkozó kötelezettségének két éven belül felróható okból nem tesz eleget [Kttv. 129. § (3) bek.],
- korábban hivatásos szolgálati, illetve katonai szolgálati jogviszonyban állt, majd tartalékállomány útján a munkakör betöltéséhez előírt képesítési feltétel hiányában létesített közszolgálati tisztviselői jogviszonyt, ám a képesítést az előírt határidőn belül nem szerzi meg [Kttv. 41. § (3) bek.].

E körbe tartozik továbbá a határozatlan időre kinevezett közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó azon megszűnési eset is, amelynek értelmében, ha a közszolgálati tisztviselő valamely állam- vagy kormányközi nemzetközi szervezetnél (például az Egyesült Nemzetek Szervezeténél) vagy az Európai Unió szerveinél jogviszonyt létesít, közszolgálati tisztviselői jogviszonya az új jogviszony kezdete előtti napon megszűnik. Ez utóbbi szabály azonban eltérést engedő, a megszűnés időpontja ugyanis ettől eltérően is meghatározható (Kttv. 62. §).

3. A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntetése

A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntetése **a felek egy- vagy többoldali akaratnyilatkozata** alapján történik. A magánmunkajoghoz képest e jognyilatkozatok mind megnevezésükben, mind pedig az alapul szolgáló megszüntetési indokok tekintetében több ponton eltérnek, noha valamennyi magánmunkajogi megszüntetési jogcímmel azonos funkciót betöltő megszüntetési eset megfelelőjét megtaláljuk a Kttv.-ben. A közszolgálati tisztviselői jogviszonyt visszamenőlegesen nem, csak a jövőre nézve lehet megszüntetni.

A jogviszony megszüntetésére irányuló jognyilatkozatokat **írásba kell foglalni**, az írásbeliség – mint alaki követelmény – elmaradása a megszüntetés jogellenességét eredményezi [Kttv. 19. § (3) bek.]. Az Mt.-vel ellentétben a megszüntetésre irányuló jognyilatkozat nem tekinthető írásba foglaltnak, ha azt elektronikus dokumentumban teszik meg [Kttv. 20. § (3) bek.].

A megszüntető jognyilatkozatot a másik féllel kell az erre irányadó általános szabályok szerint közölni (Kttv. 21. §). A gyakorlat szerint a közszolgálati tisztviselő olyan személy számára is átadhatja a jognyilatkozatot, akinek egyébként kötelessége továbbítani azt a munkáltatói jogkör gyakorlója felé. Az egyoldalú megszüntető jognyilatkozat a másik fél hozzájárulása nélkül szünteti meg a jogviszonyt, visszavonni azt azonban csak a másik fél hozzájárulásával lehet [Kttv. 14. § (2) bek.].

A munkáltató az egyoldalú megszüntetésre irányuló jognyilatkozatában (például felmentésben) köteles az igény érvényesítésének módjáról és annak határidejéről

a közszolgálati tisztviselőt kioktatni. Ez az ún. **jogorvoslati kioktatás**, amely azt tartalmazza, milyen határidőn belül, mely szerv előtt kérhet jogorvoslatot az érintett közszolgálati tisztviselő. Ha ezt elmulasztja, a megszüntetés jogellenességével összefüggő igény hat hónapos jogvesztő határidőn belül érvényesíthető [Kttv. 19. § (4) bek.].

Az alábbiakban részletesen is megismerkedünk az egyes megszüntetési esetekkel.

a) Közös megegyezés

A közszolgálati tisztviselői jogviszonyt közös megegyezéssel – azaz a felek megszüntető megállapodásával – **bármikor** meg lehet szüntetni [Kttv. 60. § (2) bek. a) pont]. A közös megegyezésből ki kell tűnnie a felek kifejezett, egyértelmű és félreérthetetlen szándékának, valamint a jogviszonymegszűnés időpontjának, mely **lehet azonnali hatályú és egy jövőbeli időpontra szóló is**.

A közös megegyezést bármelyik fél kezdeményezheti, ha azt a másik fél nem fogadja el, ajánlat marad csupán, nem lehet felmentésként vagy lemondásként értékelni. A közös megegyezést **nem kell indokolni**, annak kapcsán a közszolgálati tisztviselő külön juttatásra (például végkielégítésre) nem tarthat igényt, s a Kttv. kógens karaktere folytán ebben a felek jogszerűen nem is állapodhatnak meg [Kttv. 9. § (4) bek.].

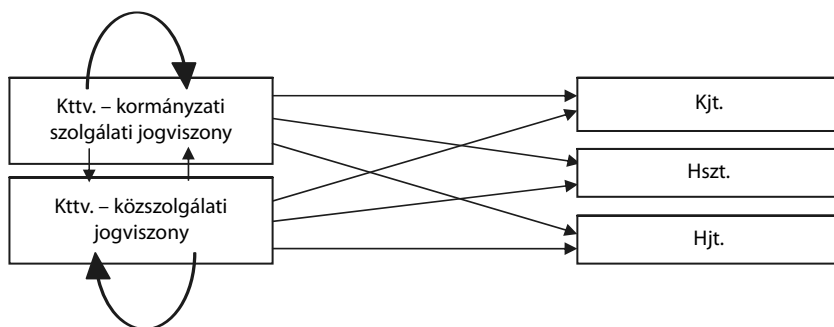
A közös megegyezést az általános szabályok szerint lehet megtámadni (Kttv. 24. §). Fontos szabály, hogy a közös megegyezés megtámadását a másik félhez kell címezni. A közös megegyezés megtámadása miatt bírósághoz vagy a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz fordulni csak akkor lehet, ha a másik fél a megtámadást nem fogadja el, vagy arra 15 napon belül nem válaszol [Kttv. 190. § (5) bek., 238. § (4) bek.].

b) Áthelyezés

A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntethető áthelyezéssel is, mely a közös megegyezéshez hasonlóan a munkáltató és a közszolgálati tisztviselő megszüntetésre irányuló egybehangzó jognyilatkozatát feltételezi, ám ahhoz egy harmadik fél, az új munkáltató jogviszony létesítésére irányuló jognyilatkozata is csatlakozik. Az áthelyezés tehát olyan **háromoldalú jognyilatkozat**, mely nem csupán a fennálló jogviszony megszüntetésére irányul, hanem egyúttal egy másik jogviszony keletkezésére is. A jogviszonyváltással szemben tehát itt nem automatikus, hanem a felek akaratához kötött folyamatról van szó.

Az áthelyezés a közigazgatási szervek között, illetve a közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez történhet [Kttv. 60. § (2) bek. *b*) pont], lehetővé téve **a közszolgálati hivatásrendek közötti „átjárást”**. Ennek megfelelően áthelyezés a kormányzati szolgálati és a közszolgálati jogviszony között is történhet (például valamelyik minisztériumból egy másik minisztériumba vagy polgármesteri hivatalból kormányhivatalba és fordítva). Ezen túlmenően a közalkalmazotti (Kjt.), vagy szolgálati jogviszonyokat szabályozó törvények [a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hjt.), a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (Hszt.)] hatálya alá tartozó szervhez is áthelyezhető a közszolgálati tisztviselő (így például kormánytisztviselőből közalkalmazott vagy a rendőrség, honvédség hivatásos állományú tagja lehet).

Az áthelyező közigazgatási szerv a hozzájárulását nem tagadhatja meg, feltéve, hogy az erre irányuló megkeresés kézhezvétele és az áthelyezés kért időpontja közötti időtartam a két hónapot meghaladja. A jogviszony megszűnésekor esedékes közszolgálati igazolást, illetményt és egyéb járandóságokat az áthelyező munkáltató köteles kiadni. Az új jogviszony létesítése érdekében az áthelyezéskor a közszolgálati tisztviselő az áthelyezést kezdeményező szervnél új kinevezést kap. Az áthelyezést követően a jogviszonyt az új munkáltatónál úgy kell tekinteni, **mintha az alkalmazott a korábbi jogviszonyt is ott töltötte volna el** (Kttv. 59. §).



3. ábra. Az áthelyezés esetei

c) Probaidő alatti azonnali hatályú megszüntetés

A közszolgálati tisztviselői jogviszonyt a probaidő alatt **bármelyik fél indoklás nélkül, azonnali hatállyal** megszüntetheti [Kttv. 46. § (3) bek., 60. § (2) bek. *e*) pont]. A probaidő célja, hogy a felek megismerhessék egymást, s meggyőződhesse az arról, hogy a közszolgálati tisztviselő munkavégzése, illetve a közszolgálat megfelel-e az előzetes elvárásainak. A megszüntető jognyilatkozatot a probaidő alatt kell közölni,

annak elteltét követően erre hivatkozással nem lehet megszüntetni a jogviszonyt. A közszolgálati tisztviselő számára nem jár külön juttatás, a megszüntetés időpontjáig járó illetményét kell számára csak kifizetni. A megszüntetésnek ugyanakkor meg kell felelnie az általános magatartási követelményeknek (például az egyenlő bánásmód elvének, a joggal való visszaélés tilalmának).

d) Lemondás

A lemondás a közszolgálati tisztviselő olyan egyoldalú jognyilatkozata, amely a jogviszonyt **lemondási idő közbeiktatásával** szünteti meg. A közszolgálati tisztviselő bármikor **indokolás nélkül** lemondhat a jogviszonyáról [Kttv. 60. § (2) bek. c) pont, 61. § (1) bek.]. Ez alól kivétel, ha a közszolgálati tisztviselő tanulmányi szerződés alapján vállalta, hogy a képzettség megszerzése után bizonyos ideig, de legfeljebb 5 évig lemondással nem szünteti meg a jogviszonyát [Kttv. 82. § (1) bek.].

Határozatlan idejű jogviszony lemondással történő megszüntetése esetén az csak a két hónapos – jogviszony részét képező – lemondási idő elteltével szűnik meg. Határozott idejű jogviszonynál a lemondási idő nem terjedhet túl a kinevezésben meghatározott időtartamon, így az akár két hónapnál rövidebb is lehet (ha például már csak egyetlen hónap lenne hátra a határozott idejű jogviszonyból, akkor a lemondási idő egy hónap lesz). A felek ezen túlmenően megállapodásukkal le is rövidíthetik a lemondási idő hosszát. Például a munkáltató beleegyezhet két hét lemondási időbe is, ha a közszolgálati tisztviselő ezt kéri, mivel az új munkahelyén már két hét múlva kezdeni szeretne. A közszolgálati tisztviselőnek lemondás esetén nem jár külön juttatás, csupán a lemondási idő végéig az őt megillető illetményekre tarthat igényt.

Megjegyezzük, hogy az Mt.-vel ellentétben (lásd azonnali hatályú felmondás) a közszolgálati tisztviselő még a munkáltató súlyos jogsértése esetén sem szüntetheti meg a jogviszonyát azonnali hatállyal, így még ebben az esetben is le kell töltenie a lemondási időt, ha jogszerűen kíván eljárni. Nincs tehát „rendkívüli lemondás” tartalmú intézmény. Ez a megoldás a közszolgálati jogviszonyok szabályozásának karakterével összhangban áll ugyan, ám a gyakorlatban előfordulhatnak olyan esetek, amikor a jogviszony fenntartása még a lemondási idő tartamára is tarthatatlanná válik a közszolga számára (például súlyos személyiségi jogsértés esetén). Ebből következően ezek az esetek a gyakorlatban a közös megegyezések számát növelik.

e) Felmentés, a felmentésről általában

A felmentés a munkáltató olyan egyoldalú, címzett jognyilatkozata, mely a közszolgálati tisztviselői jogviszonyt a közszolgálati tisztviselő hozzájárulásától függetlenül, felmentési idő leteltével szünteti meg [Kttv. 60. § (2) bek. d) pont].

A **felmentési idő** két hónap, mely a felmentési okiratban megjelölt napon, de legkorábban a felmentés közlését követő napon kezdődhet. Határozott idejű jogviszony esetén nem terjedhet túl a lejárat időpontján. A felmentési idő legalább felére a közszolgálati tisztviselőt – a kívánságának megfelelően legfeljebb két részletben – mentesíteni kell a munkavégzési kötelezettség alól, ez idő alatt havonta egyenlő részletekben jogosult az illetményére (Kttv. 68. §). A felmentési idő biztosítása alól kivétel a méltatlanság címén történő felmentés, mely azonnali hatályú felmentést von maga után.

A felmentésre csak a Kttv.-ben meghatározott feltételek mellett, a törvényben szabályozott felmentési okokra hivatkozva kerülhet sor, azt **a munkáltatónak meg kell indokolnia**. Ez alól kivételt jelent a nyugdíjasnak minősülő közszolgálati tisztviselő határozatlan idejű jogviszonya, mely esetben a felmentést nem kell megindokolni [Kttv. 63. § (7) bek.].

A felmentéssel szemben a Kttv. – az Mt.-hez hasonlóan – **minőségi követelményeket** állít fel. Eszerint a felmentés indokolásából a felmentés okának **világosan** ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka **valós és okszerű** [Kttv. 63. § (3) bek., MK 95.]. A világosság követelménye szerint az indokolásból konkrétan, egyértelműen ki kell derülnie, melyek voltak azok a körülmények, amelyek a jogviszony megszüntetéséhez vezettek. Az indok akkor valós, ha objektív tényeken alapul. Okszerű az indokolás, ha az olyan releváns okon alapul, amely ténylegesen, objektíve okozhatja a közszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntetését [bővebben lásd: Munkajogi alapismeretek V.2.b)].

A felmentés indokolása szempontjából a Kttv. **két csoportot különböztet meg**. Bizonyos esetekben a törvény mérlegelési lehetőséget biztosít a munkáltatói jogkör gyakorlója számára (**lehetséges felmentési okok**), más tényállások esetén azonban **kötelezővé teszi** a közszolgálati tisztviselő felmentését.

17. táblázat. A felmentés indokai

Lehetséges felmentési okok	Kötelező felmentési okok
– létszámcsökkentés, melynek következtében a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik, illetve a köztisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség – munkáltatónak megszűnik azon tevékenysége, amelynek körében a közszolgálati tisztviselőt foglalkoztatták – átszervezés következtében a közszolgálati tisztviselő munkaköre megszűnése – a közszolgálati tisztviselő nyugdíjasnak minősül	– közszolgálati tisztviselő hivatalára méltatlan – munkavégzése nem megfelelő – egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan – a munkáltató általi egyoldalú munkakör-módosítás, a munkakör változásával járó munkáltatói jogutódlás, vagy méltatlansági eljárás esetén a közszolgálati tisztviselő ezt kérelmezi – közszolgálati tisztviselő a vezetője bizalmát elveszti – a közszolgálati tisztviselő a felmentési idő leteltekor teljesíti a 40 év szolgálati idővel igénybe vehető öregségi teljes nyugdíj meghatározott feltételeit, és a felmentését kérelmezi – a foglalkoztatást kizáró ok jut a munkáltató tudomására

f) A lehetséges felmentési okok

A munkáltató **mérlegelési jogkörébe tartozó felmentési okok** közül három szervezeti eredetű (létszámcsökkentés, tevékenység megszűnése, átszervezés), egy pedig a közszolgálati tisztviselő személyével kapcsolatos (nyugdíjasnak minősülés).

Ha a felmentés a szervezeti okok valamelyikén alapul, és az harminc napon belül **nagyobb létszámot érint** (például 20–100 főt foglalkoztató munkáltató esetén legalább 10 főt), a munkáltató köteles legkésőbb a felmentés közlésekor **írásban tájékoztatni az állami foglalkoztatási szervet** a felmentéssel érintettek személyes adatairól, utolsó munkaköréről, szakképzettségéről és illetményéről (Kttv. 67. §). A tájékoztatási kötelezettség indoka az, hogy a munkaügyi szervezetrendszer fel tudjon készülni a viszonylag nagyobb számú álláskereső fogadására, és az ezzel kapcsolatos feladatok ellátására.

g) Létszámcsökkentés

Az első szervezeti ok a **létszámcsökkentés**, amelynek feltételei némiképp eltérnek a kormánytisztviselők és köztisztviselők vonatkozásában:

– Felmentéssel megszüntethető a kormányzati szolgálati jogviszony, ha az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján az államigazgatási szerv hivatali szervezetében **létszámcsökkentést** kell végrehajtani, és emiatt a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik [Kttv. 63. § (1) bek. a) pont].

– A közzszolgálati jogviszony esetében a közigazgatási szerv hivatali szervezetét érintő létszámcsökkentésről az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzat képviselő-testülete dönt, és a felmentés akkor alkalmazható, ha emiatt a köztisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség [Kttv. 229. § (1) bek.].

Az irányadó ítélkezési gyakorlat szerint a bíróság nem vizsgálhatja a létszámcsökkentés célszerűségét, hatékonyságát, ez ugyanis kívül esik a munkaügyi jogvita keretein, továbbá az, hogy kinek a jogviszonyát szünteti meg az érintettek közül, a munkáltató mérlegelési körébe tartozik (BH 2010, 22.). Ha viszont a munkáltató túllépi a létszámcsökkentésről szóló döntésben meghatározott kereteket, a felmentés jogellenes lesz. Szintén jogellenes a felmentés, ha a munkáltató létszámcsökkentés esetén a felmentési idő kezdete előtt ugyanabban a munkakörben más személyt alkalmaz (BH 2010, 341.).

h) Tevékenység megszűnése

A felmentés oka lehet az is, ha az közigazgatási szervnek **megszűnt az a tevékenysége**, amelynek körében a közzszolgálati tisztviselőt foglalkoztatták [Kttv. 63. § (1) bek. *b*) pont]. Ez a felmentési ok a közigazgatás által ellátott feladatok újraelosztása, átcsoportosítása nyomán, a közigazgatási szerv által folytatott tevékenység megváltozása folytán következik be, melyet tipikusan a szerv jogszabályban rögzített hatáskörének módosítása idéz elő.

i) Átszervezés

A szervezetet érintő felmentési okok közé tartozik az is, ha a közzszolgálati tisztviselő munkaköre **átszervezés** folytán megszűnik [Kttv. 63. § (1) bek. *c*) pont]. A közigazgatási szervben belüli feladat-átcsoportosításnak, munkaszervezeten belüli változásnak a felmenteni kívánt közzszolgálati tisztviselő munkakörét kell érintenie, mely nem csupán belső strukturális változással, hanem akár a munkaköri feladatelosztás megváltozásával, munkakörök összevonásával is megvalósítható. A jegyzők esetében ilyen lehet például a közös önkormányzati hivatal megszűnése is [Kttv. 249. § (1) bek.].

A közzszolgálati tisztviselő személyével kapcsolatos felmentési ok a **nyugdíjasnak minősülés** ténye [Kttv. 7. § (1) bek., 63. § (1) bek. *d*) pont], mely abban az esetben fordulhat elő, ha a jogviszony korábban a nyugdíjassá válással nem szűnt meg, mivel a közzszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatására került sor (lásd a II. *e*) pontban). A továbbfoglalkoztatott nyugdíjasok tehát lényegében külön indok nélkül, önmagában a nyugdíjas státuszukra hivatkozással felmenthetőek.

j) A kötelező felmentési okok

A munkáltató számára kötelezőként előírt felmentési okok **mindegyike a közszolgálati tisztviselő személyével kapcsolatos**. Elvileg ezen okok tekintetében a munkáltató nem mérlegelhet: ha jogszabályban rögzített feltételek fennállnak, úgy köteles felmentést közölni. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy vannak olyan esetek (például a hivatalra való méltatlanság, a nem megfelelő munkavégzés, bizalomvesztés), amelyek eleve széles mérlegelési lehetőséget biztosítanak számára. Annak eldöntése ugyanis, hogy a jogszabályi feltételek fennállnak-e, kétségtelen módon a munkáltató megítélésén, illetve meggyőződésén alapul. Ez beleilleszkedik abba a folyamatba, miszerint az utóbbi években egyre inkább szélesedik a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési joga a felmentési okokat tekintve, mely kétségkívül a közszolgálati pálya stabilitása ellen hat.

A törvény a kötelező felmentési esetek közé sorolja azt is, ha a foglalkoztatást kizáró ok jut a munkáltató tudomására (például megtudja, hogy a közszolgálati tisztviselő korlátozottan cselekvőképessé vált) [Kttv. 63. § (2) bek. g) pont]. Ezt az esetet azonban másutt is szabályozza a Kttv., előírva, hogy ilyenkor a jogviszonyt a munkáltató köteles azonnali hatállyal megszüntetni, érvénytelenség miatt [Kttv. 25. § (1) bek.].

k) Méltatlanság

Meg kell szüntetni a jogviszonyt felmentéssel, ha a közszolgálati tisztviselő **hivatalára méltatlan** [Kttv. 63. § (2) bek. a) pont]. Hivatalára az a közszolgálati tisztviselő méltatlan, aki olyan magatartást tanúsít – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa [Kttv. 64. § (1) bek.]. A közszolgálati tisztviselő sem a jogviszonya teljesítésével összefüggésben, sem a magánéletében nem tanúsíthat olyan magatartást, amely a fenti feltételeket kimeríti.

A méltatlanság ugyanakkor meglehetősen képlékeny kategória, s viszonylag tág mérlegelési lehetőséget biztosít a munkáltató számára annak megítélése során, hogy mely magatartás rombolja súlyosan a jó közigazgatásba vetett bizalmat (kérdéses, hogy ilyen lehet-e az, ha a közszolgálati tisztviselő a kelletténél több alkoholt fogyaszt egy konferencián, vagy ha egy bizonyos online játék megszállottja, mely a munka-

helyen kívüli emberi kapcsolatait és a magánéletét is hátrányosan befolyásolja). Minden bizonnyal méltatlanságot valósít meg például, ha a közszolgálati tisztviselő a hatóság határozatai mellé egy gazdasági társaság reklámanyagát is mellékel, vagy ha szabadidejében kirívóan botrányos, kicsapongó életvitelt folytat.

A Kttv. alapján nem teljesen világos, hogy miként lehet elhatárolni egymástól a hivatalvesztést „érdemlő” – adott esetben a hivatali etikai követelmények megsértésén alapuló – fegyelmi vétséget és a méltatlanságot, ugyanis előfordulhatnak olyan tényállások, amelyek mindkettő törvényi tényállás kritériumainak megfelelnek. Ez az indokolatlan párhuzamosság azt eredményezheti, hogy a munkáltatónak végeredményben lehetősége van eldönteni, hogy a „kötelező” felmentés egyik esetét alkalmazza-e, vagy fegyelmi eljárást indít. Ez a választási lehetőség azonban szinte feloldhatatlan dilemma elé állíthatja a munkáltatói jogkör gyakorlóját, hiszen a „kötelező” felmentés mellett bizonyos kivételektől eltekintve a fegyelmi eljárás lefolytatása is kötelező, melynek végén akár hivatalvesztés is kiszabható [Kttv. 83. § (4) bek., 155. § (1) bek., 156. § (2) bek.]. A döntés meghozatala során álláspontunk szerint azt is mérlegelnie kell a jogkör gyakorlójának, hogy a fegyelmi eljárás olyan többletgaranciákat biztosít a közszolgálati tisztviselő számára, amelyek a hivatalra való méltatlanság megállapítása kapcsán nem érvényesülnek.

A méltatlanság azon is alapulhat, hogy a közszolgálati tisztviselővel közvéder üldözendő büntett megalapozott gyanúját közölték. Ezt – az együttműködési és tájékoztatási kötelezettségből is eredően – a közszolgálati tisztviselő köteles tizenöt napon belül bejelenteni a munkáltatónak, aki ilyenkor **méltatlansági eljárást** indít. A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy a büntetőeljárásban vizsgált cselekmény összefüggésben áll-e (és milyen mértékben) a közszolgálati tisztviselő munkakörével, továbbá a magatartás megalapozza-e a méltatlanságon alapuló felmentést. Önmagában azonban az a tény, hogy büntetőeljárás van folyamatban, nem alapozza meg a méltatlanságot. Ha viszont kimutatható, hogy a közszolgálati tisztviselő a cselekményt hivatali munkájával összefüggésben, kollégái vagy ügyfelei sérelmére követte el, vagy az eset sajtómegjelenéseiből egyértelműen azonosítható a munkáltató is, az már elvezethet a méltatlanság megállapításához. A méltatlansági eljárás alatt maga a közszolgálati tisztviselő is kérheti azonnali hatályú felmentését (Kttv. 83/A. §, 64/A. §).

A **méltatlanság azonnali hatályú felmentést** von maga után, s legfőképp ebben különbözik az összes többi felmentési októl, hiszen azok esetében felmentési idő előzi meg a jogviszony megszűnését. A méltatlanság címén történő felmentés jogát éppen ezért csak **szigorú időkeretek között**, az annak alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított 15 napos szubjektív határidőn belül, legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egyéves objektív határidőn belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig lehet gyakorolni. Ha a méltatlanság jogcímén

történő felmentés jogát testület jogosult gyakorolni, a tudomásszerzés időpontjának azt kell tekinteni, amikor a felmentés okáról a testületet – mint a munkáltatói jogkört gyakorló szervet – tájékoztatják.

A méltatlanságon alapuló felmentés közzlése előtt lehetőséget kell adni arra, hogy a közzszolgálati tisztviselő megismerhesse a felmentés indokait, és azokkal szemben lehetősége legyen védekezni. Ennek elmaradása ugyanakkor nem vezet a felmentés jogellenességéhez, és azt a munkáltató egyébként is mellőzheti, ha az eset összes körülményeiből következően ezek biztosítása nem várható el (ilyen lehet például az, ha közzszolgálati tisztviselőt kenőpénz elfogadásán érik tetten).

A méltatlanságon alapuló felmentés **szankció jellegét** erősítik az alábbi szabályok is. Ez esetben sem a felmentési tilalmak, sem pedig a felmentési korlátozások nem alkalmazhatóak, illetve végkielégítés sem jár ilyenkor [Kttv. 64. §, 69. § (9) bek. e) pont, 70–71. §].

D) Nem megfelelő munkavégzés

A munkáltató köteles megszüntetni a közzszolgálati tisztviselő jogviszonyát akkor is, ha a **munkavégzése nem megfelelő** [Kttv. 63. § (2) bek. b) pont]. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha a közzszolgálati tisztviselő átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítményszintet ér el. Ez a minősítési rendszerben a két legalacsonyabb eredményt jelenti (lásd még a VI. fejezetben) (Kttv. 65. §). A nem megfelelő munkavégzés miatt felmentett közzszolgálati tisztviselőt nem illeti meg végkielégítés [Kttv. 69. § (9) bek. c) pont].

m) Egészségügyi alkalmatlanság

A közzszolgálati tisztviselő jogviszonyát meg kell szüntetni felmentéssel, ha feladatai ellátására **egészségügyi okból alkalmatlan** (például olyan súlyos betegségben szenved, amely nem teszi lehetővé számára a munkakör ellátását, és ezt a foglalkozás-egészségügyi orvos véleménye is alátámasztja) [Kttv. 63. § (2) bek. c) pont]. A felmentésre azonban csak akkor kerülhet sor, ha a hivatali szervezetben betöltetlen – a közzszolgálati tisztviselő képzettségének, besorolásának és egészségi állapotának megfelelő – munkakör nincs, vagy ha az ilyen munkakörbe való áthelyezéséhez nem járul hozzá [Kttv. 63. § (4) bek.].

n) Felmentés a közszolgálati tisztviselő kérelmére

Amennyiben a munkáltató **egyoldalúan módosítaná** a közszolgálati tisztviselő munkakörét, vagy munkáltatói jogutódlás révén változna a munkakör, ennek elkerülése érdekében a közszolgálati tisztviselő saját maga **kérelmezheti a felmentését**. Erre mindkét esetben akkor kerülhet sor, ha az új munkaköre szerinti illetmény összege nem éri el a korábbi illetménye 80%-át, vagy vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe kerülne [Kttv. 48. § (2) bek. d) pont, 58. § (6) bek., 63. § (2) bek. d) pont].

Szintén kérelemre történik a felmentés, ha a közszolgálati tisztviselővel közvéder üldözendő büntett megalapozott gyanúját közölték, és emiatt méltatlansági vagy fegyelmi eljárás indult ellene [Kttv. 63. § (2) bek. h) pont].

Ezekben az esetekben a felmentés olyan egyoldalú jognyilatkozat, melyet a másik fél kérelmére köteles a munkáltató megtenni. Dogmatikailag mindez nem szerencsés, ugyanis a kérelemre kötelező felmentés valójában egy „kötelező” közös megegyezést rejt magában. Helyesebb lenne a lemondáshoz hozzákapcsolni a felmentés anyagi jogkövetkezményeinek alkalmazását, így ezzel is el lehetne érni a célt, vagyis azt, hogy a közszolgát a munkavégzés alóli mentesítés idejére járó illetmény és a végkielégítés is megillessen.

Szintén kötelező a felmentés, ha azt a legkésőbb a felmentési idő leteltekor **40 év szolgálati jogviszonnyal rendelkező nő közszolgálati tisztviselő kérelmezi**. E feltételek mellett ugyanis öregségi teljes nyugdíjat vehet igénybe [Kttv. 63. § (2) bek. f) pont, Tny. 18. § (2a) bek. a) pont].

o) Bizalomvesztés

Ugyancsak kötelező megszüntetni felmentéssel a jogviszonyt, ha a közszolgálati tisztviselő a **vezetője bizalmát elveszíti** [Kttv. 63. § (2) bek. e) pont]. Bizalomvesztésnek minősül, ha a közszolgálati tisztviselő nem tesz eleget a vezetői iránti szakmai lojalitás kötelezettségének. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést. A bizalomvesztés tényállása jellegéből következően meglehetősen szubjektív és nehezen megfogható kategória, noha kétségtelen, hogy az indokolásban objektív tényekkel kell azt alátámasztani: a bizalomvesztés indoka kizárólag a közszolgálati tisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet [Kttv. 66. § (1) bek., 76. § (2) bek.]. Bizalomvesztés miatti felmentés esetén végkielégítés nem jár [Kttv. 69. § (9) bek. e) pont].

Amint arra a korábbi ítélezési gyakorlat is rámutat, a bizalmatlanság nem lehet pusztán a személyes szimpátia vagy antipátia kérdése (BH 2002, 116.). Mivel a szakmai lojalitás kötelezettsége a vezető által követett értékek melletti elköteleződést is feltételez, mely egyfajta világnézetbeli azonosságot vagy hasonlóságot tesz szükségessé, kérdéses, hogy az ebből fakadó véleménykülönbség eredményezhet-e bizalomvesztést. E kérdésre azonban a gyakorlat tud csak választ adni, a szabályozás viszont kétségtávolan meglehetősen tág értelmezéseknek is teret adhat.

p) A felmentési tilalmak és korlátozások

A munkáltató felmentési jogát – az Mt.-beli felmondási védelemhez hasonlóan – ún. **felmentési tilalmak és korlátozások** szorítják korlátok közé. A felmentési tilalmak itt is abszolút jelleggel zárják ki, hogy fennállásuk alatt a munkáltató jogszerűen felmentést közöljön. A felmentési korlátozások ehhez képest nem teszik kizárttá, csupán többletfeltételhez kötik a felmentési jog gyakorlását. A felmentési védelem esetei csak a felmentés tekintetében irányadóak, a hivatalra való méltatlanságra alapított felmentésnél pedig nem alkalmazhatóak (18. táblázat).

A **felmentési tilalom** (a Kttv. terminológiája szerint felmentési védelem) fennállása szempontjából a közlés időpontja irányadó. A várandósságra és az emberi reprodukciós eljárásra a közszolgálati tisztviselő csak akkor hivatkozhat, ha erről a munkáltatót tájékoztatta. A fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül nyújtott védelem csak arra a szülőre vonatkozik, aki a fizetés nélküli szabadságot utoljára igénybe vette; ha pedig mindkét szülő igénybe veszi a fizetés nélküli szabadságot, akkor csak az anyára terjed ki a felmentési tilalom (Kttv. 70. §).

A **felmentési korlátozások** közé sorolható a fentebb ismertetett egészségügyi alkalmatlanság esetén irányadó munkakör-felajánlási kötelezettség [Kttv. 63. § (4) bek.] mellett a felmentési idő kezdetének elhalasztása is. Ez utóbbi lényege, hogy a betegség miatti keresőképtelenség (legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év) alatt ugyan közölhető a felmentés, ám a felmentési idő legkorábban ezen időtartamok lejártát követő napon kezdődik. Például a betegszabadsága alatt levélben közölhető a felmentés a közszolgálati tisztviselővel, ám a felmentési ideje csak az első munkanapján kezdődik el, amikor újra keresőképes lesz. A felmentési idő kezdetének elhalasztásával járó korlátozás nem terjed ki arra a közszolgálati tisztviselőre, aki nyugdíjasnak minősül (Kttv. 71. §).

18. táblázat. Felmentési tilalmak és korlátozások

Felmentési tilalmak	Felmentési korlátozások		
	Munkakör-felajánlási kötelezettség	A felmentési idő kezdetének elhalasztása	Csak a kötelező felmentési okok alapján szüntethető meg felmentéssel
– várandósság – szülési szabadság – a gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság – fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül a gyermek hároméves koráig terjedő időszak – a beteg gyermek ápolása címén fennálló keresőképtelenség – a tényleges önkéntes tartalékos katonai szolgálatteljesítés – a nő jogszabály szerinti, az emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésének ideje, de legfeljebb ennek megkezdésétől számított 6 hónap („lombikbébiprogram”) – hozzátartozó otthoni gondozása céljából kapott fizetés nélküli szabadság	– egészségügyi alkalmatlanság	– betegség miatti keresőképtelenség (legfeljebb a beteg-szabadság lejártát követő egy év)	– az Európai Uniónál vagy nemzetközi szervezeteknél szakértői tevékenység ellátása

Ha a közszolgálati tisztviselő határozott ideig az Európai Unió vagy nemzetközi szervezetek által finanszírozott fejlesztési programok keretében szakértői tevékenységet lát el, e tevékenység ellátásának ideje alatt – a kötelező felmentési okok kivételével [Kttv. 63. § (2) bek.] – felmentéssel nem szüntethető meg a jogviszonya [Kttv. 57. § (4) bek.]. Ez az eset voltaképpen a felmentési tilalmak közé is besorolható, hiszen az a mérlegeléstől függő felmentést teljes mértékben kizárja.

4. Végkielégítés

A végkielégítés célja, hogy olyan jövedelempótló juttatást biztosítson a közszolgálati tisztviselő részére, amely nemcsak kompenzálja a megszűnéssel, illetve megszüntetéssel együtt járó anyagi nehézségeit, hanem egyúttal kifejezésre juttatja lojalitása elismerését is. A végkielégítés legalább három év munkáltatónál jogviszonyban eltöltött idő után jár, ha a jogviszony

- felmentéssel kerül megszüntetésre,
- a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése miatt szűnik meg, vagy
- jogviszonyváltás miatt szűnik meg, és nem alakul át más jogviszonnyá.

A végkielégítést a felmentési idő utolsó napján kell kifizetni, annak mértéke pedig az adott közigazgatási szervnél jogviszonyban töltött idő függvénye. Ebből a szempontból többek között a jogelőd munkáltatónál (jogviszonyváltás esetén az átadó munkáltatónál) eltöltött időt is figyelembe kell venni. A végkielégítés összege további négyhavi illetmény összegével emelkedik, ha a közzszolgálati tisztviselő jogviszonya az öregségi nyugdíjra való jogosultság megszerzését megelőző öt éven belül szűnik meg (ez az ún. **emelt összegű végkielégítés**), erre azonban csak egy ízben lehet jogosult a közzszolgálati tisztviselő.

19. táblázat. A végkielégítés mértéke

Jogviszonyban töltött minimális idő (év)	Végkielégítés mértéke (felmentési idő kezdetekor vagy a jogutód nélküli megszűnéskor irányadó havi illetmény)
3	1
5	2
8	3
10	4
13	5
16	6
20	8

Bizonyos esetekben csak a **végkielégítés összegének a felére jogosult** a közzszolgálati tisztviselő. Így például akkor, ha a felmentésére azért került sor, mert az egészségügyi alkalmatlansága kapcsán felajánlott munkakörbe való áthelyezéséhez nem járult hozzá [Kttv. 63. § (4) bek.], kivéve, ha a hozzájárulását alapos indokkal tagadta meg (alapos indoknak számít például az, ha az új illetmény összege kevesebb a korábbi illetménye 80%-ánál).

Nem jogosult végkielégítésre a közzszolgálati tisztviselő, ha

- a felmentés a gyakornoki idő alatt történt,
- legkésőbb a jogviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjasnak minősül,
- felmentésére nem megfelelő munkavégzés miatt, bizalomvesztés vagy méltatlanság címén került sor,
- ha a jogviszonyváltás során meglévő jogviszonya átalakul,
- a munkavégzési kötelezettség alóli mentesítés ideje (általában a felmentési idő fele) alatt bármely költségvetési szervvel vagy költségvetési szerv legalább többségi befo-lyása alatt álló bármely gazdálkodó szervezettel teljes vagy részmunkaidős jogviszonyt létesít (ilyenkor azonban az új jogviszonyban a végkielégítés alapjául szolgáló időszak számítása során a korábbi jogviszonyt is számításba kell venni) (Kttv. 69. §).

5. Tartalékállomány

A tartalékállomány olyan nyilvántartási rendszer, amelyben az érintett közszolgálati tisztviselő adatait annak érdekében tárolják, hogy lehetővé váljék számára az **újboldi elhelyezkedés**, illetve megvalósulhasson a közigazgatásban megüresedő álláshelyek gyors betöltése. Ha a közszolgálati tisztviselő – ide nem értve a vezetőt és a jegyzőt – jogviszonya

- létszámcsökkentés, tevékenység megszűnése vagy átszervezés,
- nem megfelelő munkavégzés vagy egészségügyi alkalmatlanság miatt,
- a kinevezés egyoldalú módosításán alapuló kérelme következtében kerül felmentéssel megszüntetésre, továbbá, ha
- a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése következtében szűnik meg, a felmentési idejére (két hónapra), illetve a felmentési idővel azonos időtartamra tartalékállományba kell helyezni, abból a célból, hogy számára másik közigazgatási szervnél képzettségének, besorolásának megfelelő állást ajánljanak fel [Kttv. 73. §, 206. § (3) bek. b) pont, 249. § (3) bek.]. A jogviszony megszűnésével a tartalékállományba helyezés is megszűnik. Az ügykezelők nem helyezhetők tartalékállományba [Kttv. 206. § (3) bek. b) pont, 240. § (3) bek. b) pont].

6. Eljárás a jogviszony megszűnése és megszüntetése esetén

A közszolgálati tisztviselő – hasonlóan az Mt.-hez – a jogviszonya megszüntetésekor, illetve megszűnésekor az előírt rendben köteles **munkakörét átadni** és a munkáltatóval **elszámolni**. A munkakör-átadás és az elszámolás feltételeit a munkáltató köteles biztosítani. Az utolsó munkában töltött napon, de legkésőbb 15 napon belül, részére ki kell fizetni az illetményét, egyéb járandóságait (például az elmaradt cafeteria-juttatásokat, szabadságmegváltást), valamint ki kell adni a jogviszonyra vonatkozó szabályban és egyéb jogszabályokban előírt **igazolások**at (például a személyijövedelemadó-igazolást, a közszolgálati igazolást) (Kttv. 74. §).

7. A jogviszony jogellenes megszüntetésének jogkövetkezményei

A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntetése akkor tekinthető jogellenesnek, ha azt a munkáltató vagy a közszolgálati tisztviselő **nem a Kttv. előírásainak megfelelően** szünteti meg. Jogellenes a megszüntetés, ha például:

- nem írásban került rá sor,
- az egyenlő bánásmód követelményébe vagy a joggal való visszaélés tilalmába ütközik,
- a munkáltató köteles lett volna a felmentést megindokolni, ám ezt nem tette meg,
- a felmentés indoka nem világos, valós vagy okszerű, felmentési tilalomba vagy korlátozásba ütközik,
- nem a munkáltatói jogkör gyakorlójától származik, és utóbb annak jóváhagyására sem kerül sor.

A bírói gyakorlat értelmében ugyanakkor vannak olyan jogsértések, illetve hibák, amelyek **önmagukban nem teszik jogellenessé a jogviszony megszüntetését**, és ezáltal nem vonják maguk után a jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményeinek alkalmazását (például téves jogszabályi hivatkozás, a felmentési idő, a végkielégítés összegének hibás megállapítása). Eltérő szabályok alá esik, ha a jogviszonyt a munkáltató, illetve ha a közszolgálati tisztviselő szüntette meg jogellenesen.

a) A munkáltatói jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei

A munkáltatói jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei a jogsértés jellegétől függően alakulnak. Egyes, kiemelt jogsértések esetén a közszolgálati tisztviselőt kérelmére kötelező eredeti munkakörében tovább foglalkoztatni. A szankciók e körben aszerint alakulnak, hogy sor kerül-e erre, vagy azt a közszolgálati tisztviselő nem kéri, illetve a munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi. A kiemelt körön kívüli esetekben továbbfoglalkoztatás nem, csak átalány-kártérítés kérhető.

Amennyiben a jogellenes jogviszony-megszüntetés a közszolgálati tisztviselő személyiségi jogainak sérelmével is együtt jár, **sérelemdíj** követelésének is helye van [Kttv. 11. § (4) bek.]. Ilyen eset például, ha a felmentés valótlan indokait a munkáltató nyilvánosságra hozza, vagy a jogellenesen méltatlanság miatt felmentett közszolgálati tisztviselőt a portaszolgálat fizikai erő alkalmazásával távolítja el azonnali hatállyal az épületből, a kollégák szeme láttára.

Az alábbiakban részletesen áttekintjük az egyes jogkövetkezményeket.

b) A jogviszony helyreállítása

A közszolgálati tisztviselő csak akkor kérheti az **eredeti munkakörében történő továbbfoglalkoztatását**, ha

- a megszüntetés a joggal való visszaélés tilalmába [Kttv. 10. § (1) bek.] vagy felmentési védelembe (Kttv. 70–71. §) ütközött,
- a munkáltató megszegte a felmentési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [Kttv. 57. § (4) bek., 63. § (4) bek.],
- a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, a munkavédelmi képviselő, illetve munkavédelmi bizottság tagja jogviszonyát a munkajogi védelembe ütköző módon szüntette meg [Kttv. 201. § (1) bek., a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 76. § (3) bek.],
- hivatalvesztés esetén a fegyelmi felelősség nem áll fenn, vagy az nem áll arányban az elkövetett fegyelmi vétség súlyával,
- a jogviszony megszüntetése az egyenlő bánásmód követelményébe ütközött, vagy
- a közszolgálati tisztviselő a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését vagy erre irányuló saját jognyilatkozatát sikerrel támadta meg.

Egyéb esetekben a közszolgálati tisztviselői jogviszony nem állítható helyre. Továbbfoglalkoztatás esetén a közszolgálati tisztviselő jogviszonya visszamenőleges hatállyal áll helyre, így a jogellenes megszüntetés és a helyreállítás közötti időszakt úgy kell tekinteni, mintha a jogviszony folyamatosan fennállt volna.

A munkáltató mindezekon túl **köteles megtéríteni a közszolgálati tisztviselő elmaradt illetményét és egyéb járandóságait**, valamint a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben **felmerült kárát**. Nem kell megtéríteni az illetménynek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kell tekinteni, ha

- a közszolgálati tisztviselő az állami foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése érdekében,
- nem köt álláskeresői megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott – a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel – megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá
- maga nem keres aktívan munkahelyet.

Nézzünk az érvényesíthető igényekre egy példát! A közszolgálati tisztviselő jogviszonya hivatalvesztéssel szűnik meg 2013. január 10-én. A bíróság 2014. november 10-én jogerősen megállapítja, hogy a hivatalvesztés alkalmazására jogellenesen került sor. A közszolgálati tisztviselő kéri a jogviszony helyreállítását, havi illetménye és egyéb járandóságai összesen: 200 000 Ft.

Ebben az esetben úgy kell tekinteni, mintha 2013. január 10. és 2014. november 10. között is fennállt volna a jogviszony, azaz erre az időszakra (22 hónapra) utólag meg kell téríteni a közszolgálati tisztviselő illetményét és egyéb járandóságait. Ebből azonban le kell vonni a máshonnan megtérült jövedelmét. Így ha a köztes időszakban hat hónapig határozott idejű munkaviszonyban dolgozott, havonta 150 000 Ft bérért, akkor az elmaradt illetményként megtérítendő összeg: $22 \times 200\,000 \text{ Ft} - 6 \times 150\,000 \text{ Ft} = 3\,500\,000 \text{ Ft}$. Ha ezen felül további károk is érték a közszolgálati tisztviselőt, azt is meg kell téríteni. Például ha a jövedelemkiesés miatt nem tudta törleszteni a lakáshitelét, az ebből eredő károk is érvényesíthetőek a munkáltatóval szemben. Az ítélet jogerőre emelkedése után pedig a közszolgálati tisztviselői jogviszony tovább folytatódik.

c) A jogviszony helyreállításának elmaradása

A munkáltató kérelmére azonban az eredeti munkakörbe történő visszahelyezés mellőzhető, ha a közszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatása tőle nem várható el (például a hivatalra való méltatlanság megállapítható ugyan, a munkáltató azonban a felmentést a szubjektív határidőn túl tette meg). A Kttv. értelmében a munkáltatótól nem várható el a továbbfoglalkoztatás bizonyos szervezeti okok következtében, ha például:

- a közszolgálati tisztviselő munkaköre megszűnt,
- munkakörét betöltötték,
- a szervnél az ítélet jogerőssé válásakor létszámcsökkentést hajtanak végre, vagy
- ha a szervnél nincs üres álláshely.

A jogkövetkezmények második csoportja tehát az, amikor a közszolgálati tisztviselő a fentiek alapján **kérhetné az eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, ezt azonban nem kívánja, vagy ha kérelme ellenére nem kerül sor** a jogviszony helyreállítására (mivel az a munkáltatótól nem várható el). Ebben az esetben a jogviszony a jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. Ilyenkor az elmaradt illetmény és egyéb járandóságok, valamint a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kár megtérítésén felül a munkáltató – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével – köteles a közszolgálati tisztviselő számára megfizetni **legalább két-, legfeljebb tizenkét havi illetménynek megfelelő összeget.**

Az előző példához visszatérve, ha nem kerül sor a jogviszony helyreállítására (mert például a munkáltató eredményesen hivatkozik arra, hogy az tőle nem várható el), a jogkövetkezmények így alakulnak. A közszolgálati tisztviselő ekkor is joga-

sult a jogerős ítélet meghozatala és a hivatalvesztés közötti 22 hónapra járó elmaradt illetményére és egyéb járandóságára, hiszen úgy kell tekinteni, mintha a bírói ítélettel szűnt volna meg a jogviszonya. Ebből le kell vonni a máshonnan megtérült jövedelmet. Az egyéb károk is érvényesíthetők. A jogviszony helyreállítása azonban itt elmarad, ehelyett a bíróság mérlegelése alapján 2–12 havi illetményt, azaz példánkban 400 000–2 400 000 Ft közötti átalányösszeget kap még kártérítésként.

d) Amikor helyreállítás nem kérhető

A harmadik eset az, ha a közszolgálati tisztviselő a Kttv. alapján **nem kérheti a továbbfoglalkoztatását**. Ekkor a jogviszony az eredeti jogellenes megszüntető jognyilatkozat szerint fog megszűnni. Ebben az esetben a közszolgálati tisztviselő részére – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – **legalább két, legfeljebb huszonnégy havi illetményének megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni**. A konkrét összeg megítélésakor annak is jelentősége van, hogy a közszolgálati tisztviselő mennyiben tett eleget a kárenyhítési kötelezettségének (Kttv. 193. §). Az érvényesíthető igények tehát az átalány-kártérítésre korlátozódnak, amely a fenti példában 400 000–4 800 000 Ft között állapítható meg. Ezen felül azonban a bíróság további kártérítést, elmaradt illetményt nem ítélhet meg.

e) A közszolgálati tisztviselői jogellenes jogviszony-megszüntetés jogkövetkezményei

Ha a közszolgálati tisztviselő szünteti meg jogellenesen a határozatlan tartamú jogviszonyát (például a lemondást nem foglalja írásba, nem tölti le a lemondási időt), köteles a munkáltató számára a **lemondási időre járó illetményének** megfelelő összeget megfizetni (átalány-kártérítés). A határozott idejű jogviszony jogellenes megszüntetése esetén is a lemondási időre járó illetményt kell megfizetnie, kivéve, ha a határozott időből még hátralévő időtartam rövidebb két hónapnál, ekkor ugyanis a munkáltató csak a hátralévő időre járó illetmény megfizetését követelheti. A munkáltató ezen felül jogosult a fenti összeget meghaladó **kárának érvényesítésére** is, azzal, hogy az átalány-kártérítés és a további kártérítés együttes összege sem haladhatja meg a közszolgálati tisztviselő tizenkét havi illetményét (Kttv. 194. §). A munkáltatót is érheti személyiségi jogsérelem a jogellenes jogviszony-megszüntetésből eredően (például a jó hírnév sérelme miatt). Ilyen esetben a közszolgálati tisztviselőtől sérelemdíj követelhető.

20. táblázat. A jogellenes megszüntetés jogkövetkezményei

	Munkáltatói jogellenes megszüntetés			Közzszolgálati tisztviselői jogellenes megszüntetés
	Kérhető a továbbfoglalkoztatás		Nem kérhető a továbbfoglalkoztatás	
	Helyreállításra kerül a jogviszony	Nem kerül helyreállításra a jogviszony		
A megszűnés időpontja	A jogviszonyt folytonosan fennállónak kell tekinteni.	A bírói ítélet jogerőre emelkedése.	Az eredeti megszüntető nyilatkozat szerint.	Az eredeti megszüntető nyilatkozat szerint.
Érvényesíthető igények	Elmaradt illetmény a helyreállításig.	Elmaradt illetmény a bírói ítélet jogerőre emelkedéséig.	–	A lemondási időre, de legfeljebb a határozott időből még hátralévő időre járó illetmény megfizetése.
	Egyéb károk megtérítése.	Egyéb károk megtérítése.	–	
	Visszahelyezés az eredeti munkakörbe.	2–12 havi illetmény	2–24 havi illetmény	Az ezt meghaladó kár megtérítése. Összesen legfeljebb 12 havi illetménynek megfelelő összeg.
	Sérelemdíj	Sérelemdíj	Sérelemdíj	Sérelemdíj

Összegzés

Közzszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése: a felek akaratán kívül álló objektív jogi tény bekövetkezésével automatikusan ér véget a jogviszony.

Közzszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntetése: valamelyik fél vagy mindkettejük közös akaratelhatározása következtében, erre irányuló jognyilatkozat alapján ér véget a jogviszony.

Jogviszonyváltás: a munkáltató szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja a Kttv. hatálya alól egy másik Kttv.-s munkáltatóhoz, illetve a Kjt. vagy az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz kerül. A munkáltató érintett szervezete, illetve tevékenysége keretében foglalkoztatottak jogviszonya automatikusan megszűnik, és ezzel egyidejűleg a törvény erejénél fogva egy másik jogviszonnyá alakul át.

Áthelyezés: a közzszolgálati tisztviselő, a korábbi és az új munkáltató általi olyan háromoldalú megállapodás, amely egyfelől a meglévő jogviszony megszüntetésére, másfelől az új jogviszony létesítésére irányul.

Közös megegyezés: a munkáltató és a közszolgálati tisztviselő megállapodása, mely a jogviszony megszüntetésére irányul, s melyből ki kell tűnnie a felek jogviszonyának megszüntetésére irányuló kifejezett, egyértelmű, félreérthetetlen szándékának és a megszüntetés időpontjának.

Lemondás: a közszolgálati tisztviselő munkáltatóhoz címzett egyoldalú jognyilatkozata, mely a jogviszonyt a jövőre nézve, lemondási idő közbeiktatásával szünteti meg.

Lemondási idő: a lemondás közlése és a jogviszony megszűnése közötti időtartam, amely alatt még fennáll a jogviszony, főszabály szerint két hónap.

Felmentés: a munkáltató közszolgálati tisztviselőhöz címzett egyoldalú jognyilatkozata, mely a jogviszonyt a jövőre nézve, felmentési idő közbeiktatásával szünteti meg.

Felmentési idő: a felmentés közlése és a jogviszony megszűnése közötti időtartam, amely alatt még fennáll a jogviszony, főszabály szerint két hónap. Méltatlanság esetén nincs felmentési idő.

A felmentés indokolásának minőségi követelményei: a felmentés indokolásának világosnak, valósnak és okszerűnek kell lennie.

Munkavégzés alóli mentesítés felmentés esetén: a munkáltató köteles a közszolgálati tisztviselőt legalább a felmentési idő felére mentesíteni a munkavégzés alól és erre az időre illetményt fizetni, kivéve a hivatalra való méltatlanság esetét.

Felmentési tilalom: olyan helyzetek, amelyek abszolút jelleggel kizárják, hogy a fennállásuk alatt a munkáltató felmentéssel szüntesse meg a jogviszonyt.

Felmentési korlátozás: olyan helyzetek, amelyek relatív módon korlátozzák a munkáltató felmentési jogát azzal, hogy valamely többletfeltételhez kötik azt.

Végkielégítés: a jogviszony megszűnése esetén járó olyan egyszeri anyagi juttatás, amely a közszolgálati tisztviselőt a munkáltatónál jogviszonyban töltött idő tartama alapján, meghatározott megszűnési, illetve megszüntetési jogcímek esetén illeti meg.

V. fejezet

A közszolgálati jogviszony tartalma

1. A munkáltató és a közszolgálati tisztviselő jogai és kötelezettségei	91
a) A munkáltató kötelezettségei	91
b) A közszolgálati tisztviselő kötelezettségei	92
2. Az utasítás és megtagadása	94
3. Képzés és tanulmányi szerződés	95
a) Tanulmányi szerződés	96
4. Összeférhetetlenség	98
a) Vagyonynyilatkozat, vagyongyarapodási vizsgálat	99
5. Munkaidő és pihenőidő	100
a) A szabadságra vonatkozó szabályok	101
b) A szabadság kiadására vonatkozó szabályok	102
Összegzés	104

1. A munkáltató és a közszolgálati tisztviselő jogai és kötelezettségei

A közszolgálati jogviszony tartalmát a feleket megillető jogok és az őket terhelő kötelezettségek összessége alkotja. A felek jogai a másik fél kötelezettségeihez igazodnak. Például míg a munkáltató kötelezettsége az illetmény fizetése, a közszolgálati tisztviselő joga, hogy igényt tartson az őt megillető díjazásra. Valamennyi jog és kötelezettség felsorolása nem lehetséges, hiszen azok a jogszabályok mellett eredhetnek a közszolgálati szabályzatból, vagy a munkáltató egyoldalú utasításaiból is. Az alábbiakban a feleket terhelő törvényi kötelezettségek áttekintésével mutatjuk be a közszolgálati jogviszony tartalmát.

a) A munkáltató kötelezettségei

A munkáltató főkötelezettsége a **foglalkoztatási kötelezettség**, amelynek meg kell felelnie a kinevezésében, a jogszabályokban, illetve a közszolgálati szabályzatban foglaltaknak. A munkáltatónak tehát nemcsak joga elvárni a munkavégzést, de kötelessége is a kinevezésnek megfelelő feladatokat biztosítani, illetve a munkát megszervezni,

hogy a közzszolgálati tisztviselő megfelelően teljesíthessen. A munkáltató főkötelezettsége továbbá a törvényben meghatározott **illetmény és egyéb járandóságok megfizetése** (részletesen lásd a VI. fejezetben).

A munkáltató **munkavégzés megszervezésével** kapcsolatos mellékkötelezettségei a következők.

- A munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges általános feltételeket, valamint az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit (munkavédelem). Ennek keretében a fogyatékossággal élők, illetve a megváltozott munkaképességűek számára biztosítani kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeit.
 - A munkáltató köteles a közzszolgálati tisztviselő feladatait és a munkakör betöltésével kapcsolatos követelményeket (végzettség, szakképzettség, szakképesítés, tapasztalat, képességek) munkaköri leírásban rögzíteni.
 - A munkáltató köteles a munkaköri feladatok ellátását úgy megszervezni, hogy a közzszolgálati tisztviselő a jogviszonyából eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja. Külön kiemeli a törvény az érdekképviselési tevékenységgel kapcsolatos jogok gyakorlásának biztosítását.
 - A munkáltató kötelezettsége a munkaköri feladatok elvégzéséhez szükséges tájékoztatás és irányítás megadása.
 - A törvény a munkáltató kötelezettségévé teszi a közzszolgálati tisztviselő munkakörével kapcsolatos képzés és továbbképzés elősegítését és a Kttv. szerinti előmenetel feltételeinek biztosítását (például a kötelező vizsgák letételéhez).
 - A munkáltatónak meg kell állapítania a közzszolgálati tisztviselő teljesítményét, azt értékelni kell és ennek alapján el kell végezni a közzszolgálati tisztviselő minősítését. Ennek szintén jelentősége van az előmenetel szempontjából (lásd a VI. fejezetben).
 - A munkáltató köteles a közzszolgálati tisztviselőnek a jogviszonyból származó kötelezettségek teljesítése során indokoltan felmerült költségeit megtéríteni (Kttv. 75. §).
- A munka megszervezéséhez kapcsolódik a **közzszolgálati szabályzat megalkotásának kötelezettsége** is. Ebben a hivatali szerv vezetője a Kttv.-ben meghatározott, valamint az általános munkáltatói szabályozási hatáskörébe tartozó kérdésekről rendelkezik [Kttv. 75. § (5) bek.].

b) A közzszolgálati tisztviselő kötelezettségei

A versenyszféra munkajogához hasonlóan, a közzszolgálati tisztviselő főkötelezettsége a **munkavégzés és a rendelkezésre állás**. Ennek megfelelően köteles az előírt helyen és időben munkára képes állapotban megjelenni, munkaideje alatt – munkavégzés céljából, munkára képes állapotban – a munkáltató rendelkezésére állni.

A munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettség időbeli kereteit adó munkaidő-szabályokat az V.5. pontban ismertetjük részletesen.

A közszolgálati tisztviselővel szembeni **fokozott elvárásokat** jeleníti meg a törvény a munkavégzésre vonatkozó általános kötelezettségek előírásával is. Eszerint a közszolgálati tisztviselő köteles feladatait a **köz érdekében** a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint ellátni. A versenyszférával szemben a közszolgálatban nem a munkáltató privát jogos gazdasági érdekeit, hanem a köz érdekét kell szem előtt tartani a munkavégzés során. A jogviszony elnevezése is arra utal, hogy a közszolgálati tisztviselő nem munkát végez, hanem szolgálatot nyújt az állam, a társadalom javára.

A közszolgálati tisztviselőt **együttműködési kötelezettség** terheli a vezetők és a munkatársak irányában. A közszolgálati tisztviselő köteles a munkáját **személyesen ellátni**, valamint általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő (Kttv. 76. §).

A közigazgatásban érvényesülő hierarchiára tekintettel a törvény külön előírja, hogy a közszolgálati tisztviselő **vezetői iránti szakmai lojalitással** köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégezést kell érteni. E kötelezettség azért különösen jelentős, mert ha ennek a követelménynek nem felel meg a közszolgálati tisztviselő, az megalapozhatja a bizalomvesztés címén történő felmentést [Kttv. 66. §, 76. § (2) bek.].

21. táblázat. A közszolgálati jogviszonyból eredő fő- és mellékkötelezettségek

	Munkáltató	Közszolgálati tisztviselő
Főkötelezettségek	Foglalkoztatási kötelezettség Illetményfizetés	Munkavégzés és rendelkezésre állás a köz érdekében
Mellékkötelezettségek	A munka megszervezésével kapcsolatos kötelezettségek (például munkavédelem, költségek megtérítése, előmenetel biztosítása)	Együttműködés, személyes munkavégzés, szakmai lojalitás

2. Az utasítás és megtagadása

A közszolgálati jogviszonyban alárendeltségben történő munkavégzés valósul meg, a közszolgálati tisztviselő főszabály szerint köteles felettese utasítását végrehajtani. A felettese utasításának végrehajtását csak a törvényben meghatározott esetekben tagadhatja meg, illetve bizonyos esetekben köteles azt megtagadni. A közszolgálati tisztviselő emellett bármikor kérheti az utasítás írásba foglalását, illetve egyes esetekben különvéleményt fűzhet az utasításhoz. Végül, bizonyos körben pedig eltérhet a kapott utasítástól.

A közszolgálati tisztviselő **köteles** felettese utasításának végrehajtását **megtagadni**, ha:

- annak teljesítésével bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg, vagy
- más személy életét, testi épségét vagy egészségét, illetőleg a környezetét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné [Kttv. 78. § (2) bek.].

Például ha a közszolgálati tisztviselő arra kap utasítást, hogy egy jogsértést megállapító helyszíni ellenőrzés iratanyagát semmisítse meg, és ne szabjon ki marasztaló határozatot, azt mint bűncselekményre felhívó utasítást köteles megtagadni. Hasonlóan kell eljárnia akkor is, ha az utasítás szerint egy olyan hivatali gépkocsival kellene kiküldetésbe indulnia, amelynek hibás az irányjelző berendezése, ezáltal a forgalom többi szereplőjére is veszélyes.

A közszolgálati tisztviselő az utasítás végrehajtását **megtagadhatja**, ha:

- annak teljesítése a saját életét, egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy
- jogszabályba, a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütközne [Kttv. 78. § (3) bek.].

Míg tehát más veszélyeztetése esetén kötelező az utasítás megtagadása, az önveszélyeztetés csak lehetséges megtagadási ok. Ugyanígy minősül, ha az utasítás teljesítése bűncselekményt vagy szabálysértést ugyan nem valósítana meg, de így is jogellenes. Például ha a közszolgálati tisztviselőt a rendkívüli munkavégzés törvényi kereteit meghaladóan kötelezik munkavégzésre, az erre irányuló jogellenes utasítást megtagadhatja.

Az utasítás jogszerű megtagadása nem menti fel a közszolgálati tisztviselőt az alól, hogy munkavégzés céljából továbbra is rendelkezésre álljon, és a további, jogszerű utasításokat teljesítse. Ha a közszolgálati tisztviselő az utasítás teljesítésének jogszerű megtagadása következtében nem végez munkát, a kieső időre illetményre jogosult [Kttv. 78. § (7)–(8) bek.].

A közszolgálati tisztviselő bármikor **kérheti az utasítás írásba foglalását** [Kttv. 19. § (1) bek.]. Abban az esetben, ha a közszolgálati tisztviselő és felettese között

szakmai vita van és felettese döntésével, illetve utasításával nem ért egyet, a közszolgálati tisztviselő **jogosult különvéleményét írásba foglalni**. Garanciális szabály, hogy az utasítás írásba foglalásának kérelme miatt, valamint a különvélemény megfogalmazása miatt a közszolgálati tisztviselőt hátrány nem érheti [Kttv. 78. § (4)–(6) bek.]. Ha viszont az utasítás valóban célszerűtlennek, szakszerűtlennek bizonyul, az írásba foglalt utasítással, illetve a különvéleménnyel a közszolgálati tisztviselő utóbb tudja igazolni, hogy a maga részéről az utasításnak megfelelően járt el, noha azzal nem értett egyet, fenntartásait jelezte.

A közszolgálati tisztviselő a munkáltató **utasításától** előzetes figyelmeztetés nélkül csak **akkor térhet el**, ha ezt a munkáltató károsodástól való megóvása feltétlenül megköveteli és a munkáltató értesítésére nincs mód. Az utasítástól való eltérésről a munkáltatót haladéktalanul tájékoztatni kell [Kttv. 78. § (9) bek.]. Például a közszolgálati tisztviselőt arra utasítja a főosztályvezető, hogy az ellenőrzés során lefoglalt, kétes eredetű árukat az udvaron tárolják, amíg ő azokat nem nézi át. Egy hirtelen zápor miatt azonban muszáj azokat nyomban bepakolni a raktárba, a vezető viszont telefonon éppen nem érhető el.

3. Képzés és tanulmányi szerződés

A közszolgálatban **kötött előmeneteli rendszer** működik. Az előmeneteli rendszer lényege, hogy a közszolgálati tisztviselő a jogviszonyban töltött idő, valamint az adott munkakör betöltéséhez szükséges képesítés, képzettség függvényében kerül besorolásra, és **az idő múlásával**, valamint a magasabb **képzettség megszerzésével** a törvényben meghatározottak szerint **automatikusan egyre magasabb pozícióba lép**, amely egyben magasabb illetménnyel is jár (lásd a VI. fejezetben). A törvény a munkáltató kötelezettségévé teszi a közszolgálati tisztviselő munkakörével kapcsolatos képzés és továbbképzés elősegítését, valamint a közszolgálati tisztviselő Kttv. szerinti előmenetele feltételeinek biztosítását.

A képzésre, továbbképzésre vonatkozó szabályok attól függően alakulnak, hogy a munkáltató írta-e elő kötelezően az adott képzést, vagy azt a közszolgálati tisztviselő maga vállalta. A **kötelező képzéseket** – kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosítja. A kötelezően előírt továbbképzés teljesítése ugyanolyan **utasítás a munkáltató részéről**, mintha munkavégzésre utasítaná a közszolgálati tisztviselőt. Ezért a továbbképzés és az ezzel összefüggő beszámolási vagy vizsgakötelezettség idejére illetmény jár, ezt az időt is munkaidőnek kell tekinteni és a képzés költségeit a munkáltató fizeti. Ha azonban a közszolgálati tisztviselő neki felróható okból elmulasztja a továbbképzést, illetve az előírt

követelményeket nem teljesíti, vagy jogviszonya súlyos kötelezettségszegés miatt kerül megszüntetésre, a továbbképzés költségeit köteles megtéríteni a munkáltatónak. Nincs viszont megtérítési kötelezettsége a közszolgálati tisztviselőnek az iskola-rendszeren kívüli kötelező továbbképzés költségei esetében, kivéve az idegen nyelvi képzést, valamint a külföldi képzést, továbbképzést (Kttv. 80. §).

Ha a közszolgálati tisztviselő egyéb, **nem a munkáltató által előírt** (és nem is tanulmányi szerződésen alapuló) **képzésben vesz részt és ez érinti a munkaidejét, köteles ezt engedélyeztetni** a munkáltatójával. Ha ezt a munkáltató engedélyezi, úgy a közszolgálati tisztviselő mentesül a tanulmányok folytatásához szükséges időre a munkavégzési kötelezettsége alól, és erre az időre illetményére jogosult. A törvény külön mentesülést biztosít a vizsgákra való felkészüléshez és a diplomamunka (évfolyamdolgozat) elkészítéséhez is. A tanulmányokra fordított időt azonban később kötelező ledolgozni, az tehát nem számít bele a munkaidőbe. A nem a munkáltató által előírt képzések költsége természetesen a közszolgálati tisztviselőt terheli. Például a közszolgálati tisztviselő szakirányú felsőfokú oktatásra iratkozik be, ami miatt péntekenként 12 óra után nem tud munkát végezni. Ha ezt a munkáltató engedélyezi, akkor a pénteki elmaradt két óra munkaidőt a közszolgálati tisztviselő a hét többi napján teljesítheti. Ha a munkáltató a munkaidőt is érintő képzést nem engedélyezi, akkor a közszolgálati tisztviselő munkaidejében azon nem vehet részt. A munkaidőt nem érintően (például a napi munkaidő után, heti pihenőnapokon, vagy szabadság alatt) a munkáltató beleegyezésétől függetlenül bármilyen képzés elvégezhető (Kttv. 81. §).

A kötelező és a közszolgálati tisztviselő által önként vállalt képzések különbségeit az alábbi táblázat összegzi.

22. táblázat. A képzésekre vonatkozó szabályok

Kötelező képzések	Önként vállalt képzések
A munkaidő része.	Nem része a munkaidőnek.
Illetmény jár rá.	Illetmény nem jár. Ha egybeesik a munkaidővel, és a munkáltató engedélyezi, jár rá illetmény, de idejét később le kell dolgozni.
A munkáltató fizeti a költségeket.	A közszolgálati tisztviselő fizeti a költségeket.

a) Tanulmányi szerződés

A Kttv. az Mt.-hez hasonlóan lehetővé teszi, hogy a közszolgálati tisztviselő és a munkáltató tanulmányi szerződést kössenek (Kttv. 82. §). A tanulmányi szerződés célja, hogy a közszolgálati tisztviselő a szerződésben meghatározott tanulmányokat a munkáltató anyagi támogatásával folytassa és a megszerzett tudást a munkavégzés során hasznosítsa. A tanulmányi szerződés előnye a munkáltató számára, hogy

a tanulmányok elvégzését követően kiköthető a lemondás tilalma. Például a munkáltató megtéríti a közszolgálati tisztviselő kétéves felsőfokú képzésének teljes költségét. Cserébe a közszolgálati tisztviselő elvégzi a képzést és a végzettség megszerzése után három évig lemondással nem szüntetheti meg a jogviszonyt.

A tanulmányi szerződésben a **munkáltató** tehát azt vállalja, hogy a tanulmányok alatt **támogatást nyújt** (például fizeti a tandíjat, a tankönyveket, fizetett távollétet biztosít a konzultációk idejére), a **közszolgálati tisztviselő** pedig arra kötelezi magát, hogy a megállapodás szerinti **tanulmányokat folytatja** és a képzettség megszerzése után a támogatás mértékével arányos időn – de legfeljebb öt éven – keresztül közszolgálati tisztviselői jogviszonyát **lemondással nem szünteti meg**. A tanulmányi szerződést írásba kell foglalni.

Nem köthető tanulmányi szerződés:

- jogszabály vagy közszolgálati szabályzat alapján járó kedvezmények biztosítására, továbbá,
- ha a tanulmányok elvégzésére a munkáltató kötelezte a közszolgálati tisztviselőt.

A törvény meghatározza a **szerződésszegés jogkövetkezményeit**. Amennyiben a munkáltató a támogatást nem biztosítja vagy egyéb lényeges szerződésszegést követ el, a közszolgálati tisztviselő mentesül a tanulmányi szerződésből folyó kötelezettségei alól. Ha a támogatásban részesülő közszolgálati tisztviselő követ el lényeges szerződésszegést, a munkáltató követelheti a ténylegesen nyújtott támogatásnak megfelelő összeg megtérítését. Lényeges szerződésszegésnek minősül különösen, ha a közszolgálati tisztviselő a tanulmányait nem megfelelő eredménnyel folytatja, nem lép a szerződés szerinti időpontban a munkáltatónál munkába, illetőleg a végzettség megszerzése után a meghatározott időtartamot nem tölti le. Amennyiben a támogatásban részesülő a szerződésben kikötött időtartamnak csak egy részét nem tölti le, megtérítési kötelezettsége ezzel arányos. Bármely fél szerződésszegése esetén a másik fél a szerződésszegésből eredő esetleges kárát a Ptk. alapján érvényesítheti.

A tanulmányi szerződést **mindkét fél felmondhatja**, ha körülményeiben olyan lényeges változás következett be, amely a tanulmányi szerződésből eredő kötelezettség teljesítését lehetetlenné tenné, vagy annak teljesítése aránytalan sérelemmel járna. A közszolgálati tisztviselő felmondása esetén a munkáltató az általa nyújtott támogatást visszakövetelheti (a le nem töltött idővel arányosan). A munkáltató felmondása esetén a már nyújtott támogatás nem követelhető vissza, de azt a jövőben nem kell tovább biztosítani.

23. táblázat. A tanulmányi szerződés alapján nyújtott támogatás sorsa

	Munkáltató	Közzszolgálati tisztviselő
A másik fél lényeges szerződésszegése esetén	A támogatást visszakövetelheti.	Mentesülés a további kötelezettségek alól, a támogatást nem kell visszafizetnie.
Felmondás lényeges változás esetén	A támogatás nem jár vissza.	A támogatást vissza kell fizetnie.

4. Összeférhetetlenség

A közigazgatás működésének függetlensége és pártatlansága érdekében a törvény szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapít meg. Az összeférhetlenség azt jelenti, hogy a közzszolgálati tisztviselői jogviszony fennállása kizárja egyes további jogviszonyok létesítését, vagy bizonyos magatartás tanúsítását.

A törvény rendelkezik a **hozzátartozók együttalkalmazásának tilalmáról**. Nem létesíthető közzszolgálati tisztviselői jogviszony, ha a közzszolgálati tisztviselő ezáltal hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne [Kttv. 84. § (1) bek.].

A következő szabály **az önkormányzati és államigazgatási szervek munkájának elválasztását** szolgálja. A kormánytisztviselő nem lehet helyi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik. A polgármesteri hivatal köztisztviselője sem lehet az őt foglalkoztató helyi önkormányzatnál helyi önkormányzati képviselő vagy a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja. A nemzetiségi önkormányzatok elnöki, elnökhelyettesi, vagy képviselői tisztségei is összeférhetetlenek lehetnek a közzszolgálati tisztviselői jogviszonnyal [Kttv. 85. § (1)–(1a) bek., 231. § (3)–(4) bek.].

A közzszolgálati tisztviselő továbbá:

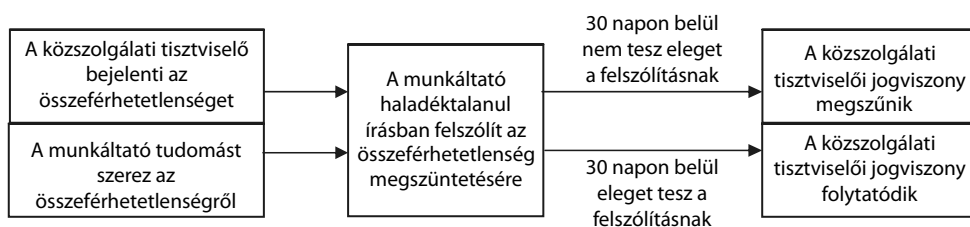
- nem folytathat olyan tevékenységet, **nem tanúsíthat olyan magatartást**, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné;
- pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat (**politikai** összeférhetlenség);
- nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság állami tulajdonban van vagy többségi állami irányítás alatt áll (**gazdasági** összeférhetlenség) [Kttv. 85. § (4) bek.].

Általános összeférhetlenségi szabály, hogy a közzszolgálati tisztviselő **további munkavégzésre irányuló jogviszonyt** csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának

előzetes engedélyével létesíthet. Kivételt képez a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység, feltéve, hogy ezek a munkaidőt nem érintik. Ezeket a tevékenységeket csak bejelenteni kell, és azt is csak akkor, ha a munkaköri feladatokkal közvetlenül összefüggnek [Kttv. 85. § (2)–(3) bek.]. Például ha egy közszolgálati tisztviselő szabadidejében kalandregényeket ír és ad ki, ezt nem kell bejelentenie sem. Ha viszont az adóhatóságnál dolgozó áfaszakértő az áfaszabályokról ír kézikönyvet, erről tájékoztatnia kell a munkáltatót. Ha ez a szerzői tevékenység nem érinti a munkaidőt, a munkáltató a tevékenységet nem tilthatja meg.

A vezetői munkakört betöltő közszolgálati tisztviselők esetében a törvény még szigorúbb összeférhetlenségi szabályokat állapít meg, mivel ők, szűk kivételektől eltekintve, további munkavégzésre irányuló jogviszonyt egyáltalán nem létesíthetnek (Kttv. 87. §).

A közszolgálati tisztviselő **köteles haladéktalanul írásban bejelenteni**, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha jogviszonyának fennállása alatt összeférhetetlen helyzetbe kerül. Ezt követően a munkáltatói jogkör gyakorlója haladéktalanul írásban felszólítja a közszolgálati tisztviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére. Amennyiben ennek a felszólítás kézbesítésétől számított 30 napon belül nem tesz eleget, **jogviszonya megszűnik** (Kttv. 86. §). Az összeférhetlenségi szabályok megszegésének így igen súlyos a szankciója. Az összeférhetetlen helyzet felszámolása hiányában a jogviszony automatikusan véget ér, további indoklás és egyéb juttatások (felmentési idő, végkielégítés) nélkül.



4. ábra. Eljárás összeférhetlenség esetén

a) Vagyonynyilatkozat, vagyongyarapodási vizsgálat

A pártatlan, elfogulatlan közszolgálat, valamint a közelet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése a célja a vagyonynyilatkozat és a vagyongyarapodási vizsgálat intézményének is. A részletes szabályokat az egyes vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény tartalmazza.

A **vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség** lényege, hogy az arra kötelezett közszolgálati tisztviselő meghatározott esetekben és tartalommal nyilatkozatot tesz a saját és a vele egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni helyzetéről. Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség alá esik például, aki javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosul közigazgatási hatósági vagy szabálysértési ügyben, közbeszerzési eljárás során, vagy aki vezető állású közszolgálati tisztviselő. Az arra kötelezett esetén a közszolgálati tisztviselői jogviszony a vagyonnyilatkozat megtételéig nem is hozható létre. A vagyonnyilatkozatot a vagyonnyilatkozat-tétel napján fennálló érdekeltségi és vagyoni helyzetről, valamint a vagyonnyilatkozat-tétel időpontját megelőző öt naptári évben szerzett bármilyen jogviszonyból származó jövedelemről kell kitölteni.

Amennyiben a vagyonnyilatkozatban foglaltakkal összefüggésben kétség merül fel, vagy az arra kötelezett nem is tett nyilatkozatot, **vagyongyarapodási vizsgálat-ra** kerül sor. Ennek során az állami adóhatóság megvizsgálja, hogy milyen összegű jövedelem fedezi a közszolgálati tisztviselő vagy a vele egy háztartásban élő hozzátartozó törvényesen megszerzett jövedelmét meghaladó mértékű vagyongyarapodást, illetve az életvitelre fordított kiadásokat.

A vagyonnyilatkozattal, vagyongyarapodási vizsgálattal kapcsolatos kötelezettségek megszegése olyan súlyú kötelezettségszegés, amely miatt a közszolgálati tisztviselői jogviszony megszüntetésére is sor kerülhet, illetve a törvény alapján bizonyos esetekben kötelező is a jogviszony megszüntetése.

5. Munkaidő és pihenőidő

Tekintettel arra, hogy a munkaidővel kapcsolatos alapfogalmak ismertetésére már sor került a Munkajogi alapismeretek 7. fejezetében, az alábbiakban csak a Kttv. egyes munka- és pihenőidővel kapcsolatos eltérő részletszabályait ismertetjük.

A törvény a napi munkaidőnek, vagyis a közszolgálati tisztviselő számára elrendelhető munkaidő mértékének két fajtáját különbözteti meg. **Az általános teljes napi munkaidő napi nyolc, heti negyven óra.** Az ettől rövidebb napi munkaidő **rész-munkaidőnek** minősül, amely esetben az egyébként járó **illetményt arányosan csökkenteni** kell (Kttv. 89. §).

A közszolgálatban **kötött, a törvényben meghatározott munkarend** érvényesül. Eszerint a munkaidőt heti öt napra, hétfőtől péntekig osztják be, úgy hogy a munkaidő hétfőtől csütörtökig 8:00–16:30 óráig, pénteken 8:00–14:00 óráig tart [Kttv. 89. § (1) bek.]. Ezt nevezzük **általános munkarendnek**. A Kttv. azonban lehetővé teszi, hogy a közszolgálati tisztviselő munkaidő-beosztását a munkáltatói jog-

kör gyakorlója ettől eltérően, **egyenlőtlen munkaidő-beosztásban, munkaidőkeretben** állapítsa meg (Kttv. 90. §). A munkaidőkeret arra szolgál, hogy a munkavállaló által teljesítendő munkaidő mennyiségét egy hosszabb időszakra, egyenlőtlenül lehessen beosztani. A közszolgálatban a munkaidőkeret tartama legfeljebb négy hónap vagy tizenhat hét lehet.

Lehetőség van továbbá **osztott napi munkaidő** meghatározására is, vagyis a napi munkaidő legfeljebb két részletben történő beosztására. Ehhez azonban külön megállapodásra van szükség és a beosztás szerinti napi munkaidők között legalább két óra pihenőidőt kell biztosítani [Kttv. 92. § (8) bek.].

A munkaidő beosztásával kapcsolatos szabályok javarészt megegyeznek az Mt. versenyszférára vonatkozó rendelkezéseivel. Az eltérések általában a közszolgálati tisztviselőre kedvezőbbek. A **legfontosabb sajátosságok** az alábbiak:

- a közszolgálatban dolgozók számára július 1. is munkaszüneti nap, a Közszolgálati Tisztviselők Napja [Kttv. 93. § (2) bek.].
- a munkaközi szünet a napi hat órát meghaladó munkavégzés esetén 30 perc, valamint minden további három óra munkavégzés után további 20 perc. A munkaközi szünet ideje beszámít a munkaidőbe és arra illetmény jár (Kttv. 94. §).
- a közszolgálati tisztviselőt legalább napi 11 óra egybefüggő pihenőidő illeti meg (a versenyszférában ez speciális munkarendeknél 8 órára csökkenthető). A heti pihenőidő pedig mindig két egymást követő napként biztosítandó, amelyek közül az egyiknek vasárnapra kell esnie (Kttv. 95. §).
- évente 200 óra rendkívüli munkavégzés rendelhető el [Kttv. 96. § (8) bek.].
- a rendkívüli munkaidő, az ügyelet, készenlét, valamint a munkaszüneti napi munkavégzés ellentételezése nem bérpótlékkal, hanem illetménnyel díjazott szabadidővel történik (Kttv. 98. §).

a) A szabadságra vonatkozó szabályok

A közszolgálati tisztviselőnek a munkában töltött idő alapján minden naptári évben szabadság jár, amely alap- és pótszabadságból áll. A közszolgálatban dolgozó alkalmazottakkal szembeni magasabb elvárások egyik ellentételezése a versenyszférához képest magasabb, **25 munkanap alapszabadság**. Az ügykezelők 20 munkanap alapszabadságra jogosultak.

A közszolgálati tisztviselőnek az alapszabadságon felül a törvényben meghatározott feltételek fennállta esetén **pótszabadság** jár (Kttv. 101–102. §). Pótszabadságra jogosító körülmények közé tartozik például a besorolás, a vezetői munkakör betöltése, 16 évesnél fiatalabb gyermek nevelése stb. A törvény alapján járó pótszabadságra jogosító körülményeket és a pótszabadság mértékét az alábbi táblázatban foglaljuk össze.

24. táblázat. Pótszabadságok a Kttv. szerint

A pótszabadság jogcíme	A pótszabadság mértéke
középiskolai végzettség esetén, a besorolástól függően	5–10 munkanap
felsőfokú iskolai végzettség esetén, a besorolástól függően	3–11 munkanap
vezetői munkakör esetén (a besorolási pótszabadság helyett)	11–13 munkanap
föld alatt állandó jelleggel vagy ionizáló sugárzásnak kitett munkahelyen történő munkavégzés	5 munkanap (5 év után 10 munkanap)
legalább 50%-os mértékű egészségkárosodás, vagy fogyatékosági támogatásra vagy vakok személyi járadékára jogosultság esetén	5 munkanap
gyermeknevelésre tekintettel, a gyermek 16. életévéig	egy gyermek után: 2 munkanap két gyermek után: 4 munkanap kettőnél több gyermek után: 7 munkanap fogyatékossgal élő gyermek esetén: további 2 munkanap
gyermek születése esetén az apának	5 munkanap ikergyermekek esetén összesen 7 munkanap

b) A szabadság kiadására vonatkozó szabályok

A közszolgálatban a szabadság kiadására vonatkozó szabályok jóval kötöttebbek, valamint számos tekintetben eltérnek a versenyszférában megismert szabályoktól.

A Kormány a központi államigazgatási szervekre, azok területi és helyi szerveire nézve igazgatási területenként rendeletben **igazgatási szünetet állapíthat meg**. Ez egy olyan időszak, amely alatt a rendes szabadságot ki kell adni. Az igazgatási szünet célja, hogy az államigazgatásban összehangoltan kerüljön sor a szabadságolásokra úgy, hogy az se az ügyvitelt, se a többi államigazgatási szerv munkáját ne akadályozza. Az igazgatási szünet legfeljebb a szabadság háromötöd részét érintheti (Kttv. 108. §). Az önkormányzati igazgatásban az igazgatási szünet elrendelésére a képviselő-testület jogosult [Kttv. 232. § (3) bek.].

A szabadság kiadásának időpontját – a közszolgálati tisztviselő előzetes meghallgatása után – **a szabadságolási terv** alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg. A szabadságolási terv a szabadságok tárgyévi ütemezését határozza meg, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója a közszolgálati tisztviselő igényének megismerése után, a tárgyév február végéig készít el. A szabadságolási tervben foglaltaktól csak rendkívül indokolt esetben lehet eltérni és ebben az esetben a közszolgálati tiszt-

viselő – kivéve, ha az eltérésre a saját kérelmére került sor – jogosult az ezzel összefüggésben felmerülő kára, költségei megtérítésére.

A közszolgálati tisztviselő kérelmére **az alapszabadság kétötöd részének erejéig** – a jogviszony első három hónapját kivéve – a szabadságot a tervtől el lehet térni. A közszolgálati tisztviselőnek erre vonatkozó igényét a szabadság kezdete előtt legkésőbb tizenöt nappal be kell jelentenie. Rendkívüli körülmény (például családi okok) esetén évente három munkanap szabadságot a közszolgálati tisztviselő a tizenöt napos bejelentési határidő mellőzésével is igénybe vehet.

A szabadságot **esedékességének évében** kell kiadni. **Az esedékesség évének eltelte után csak kivételes esetben** lehet a szabadságot kiadni. Ilyen esetek az alábbiak (Kttv. 104. §):

- az esedékesség évében kiadottnak kell tekinteni a szabadságot, ha igénybevétele az esedékesség évében megkezdődik és a szabadság következő évben kiadott része nem haladja meg az öt munkanapot.
- ha szolgálati érdekből szükséges, akkor a szabadságot a tárgyévét követő év január 31-ig lehet kiadni (például ha ez a szervezet alapfeladatainak folyamatos működése, vagy az előre nem tervezhető, rendkívüli feladatok határidőre történő ellátása miatt szükséges). A munkáltatói jogkör gyakorlója kivételesen fontos szolgálati érdek esetén legkésőbb a tárgyévét követő év március 31-ig adhatja ki a szabadságot (például baleset, elemi csapás, súlyos kár esetén).
- ha a közszolgálati tisztviselő betegsége vagy a személyét érintő más elháríthatatlan akadály esetén nem volt lehetőség a szabadság tárgyévben történő kiadására. Ilyenkor az akadályoztatás megszűnésétől számított harminc napon belül ki kell adni a szabadságot.

A szabadságot **pénzben megváltani nem lehet**. Kivételt képez ez alól, hogy a jogviszony megszűnésekor, ha a munkáltató az arányos szabadságot nem adta ki, akkor azt pénzben meg kell váltani. A gyermek ápolása, illetve gondozása céljára kapott fizetés nélküli szabadság megszűnését követően pedig, ha a közszolgálati tisztviselő a gyermek ápolása, gondozása miatt kapott fizetés nélküli szabadság első hat hónapjára járó szabadságot nem kapta meg, azt a felek megállapodása alapján pénzben is meg lehet váltani (Kttv. 107. §).

Garanciális szabály, hogy a közszolgálati tisztviselői jogviszonyban **a szabadság kiadására vonatkozó igény a jogviszony fennállása alatt nem évül el**. A szabadság megváltásával kapcsolatos igény elévülése a jogviszony megszűnésének napján kezdődik [Kttv. 104. § (6) bek.].

Összegzés

A munkáltató fő kötelezettségei: foglalkoztatási kötelezettség, a törvényben meghatározott illetmény és egyéb járandóságok megfizetése.

A közszolgálati tisztviselő fő kötelezettségei: rendelkezésre állási kötelezettség, munkavégzési kötelezettség.

Az utasítás megtagadásának kötelező esetei: annak teljesítésével bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg, vagy más személy életét, testi épségét vagy egészségét, illetőleg a környezetét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.

Az utasítás megtagadásának lehetséges esetei: annak teljesítése a saját életét, egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy jogszabályba, a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütközne.

Az utasítástól való eltérés lehetősége előzetes figyelmeztetés nélkül: ha a munkáltató károsodástól való megóvása feltétlenül megköveteli és a munkáltató értesítésére nincs mód.

Összeférhetetlenség: a közszolgálati tisztviselői jogviszony fennállása kizárja a közszolgálati tisztviselő részéről a törvényben meghatározott bizonyos további jogviszony létesítését, vagy magatartás tanúsítását.

Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség: az arra kötelezett közszolgálati tisztviselő meghatározott esetekben és tartalommal nyilatkozatot tesz a saját és a vele egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi, érdekeltségi és vagyoni helyzetéről.

Vagyongyarapodási vizsgálat: az állami adóhatóság megvizsgálja, hogy milyen összegű jövedelem fedezi a közszolgálati tisztviselő vagy a vele egy háztartásban élő hozzátartozó törvényesen megszerzett jövedelmét meghaladó mértékű vagyongyarapodást, illetve életvitelre fordított kiadásokat.

Tanulmányi szerződés: a munkáltató és a közszolgálati tisztviselő köti annak érdekében, hogy a közszolgálati tisztviselő tanulmányokat folytasson és az ott megszerzett ismereteit a munkavégzése során hasznosíthassa. A tanulmányok folytatásához a munkáltató támogatást nyújt, a közszolgálati tisztviselő pedig a végzettség megszerzése után a támogatással arányos ideig (legfeljebb öt évig) lemondással nem él.

Általános teljes napi munkaidő: napi nyolc, heti negyven óra.

Általános munkarend: a munkaidőt heti öt napra, hétfőtől péntekig osztják be úgy, hogy a munkaidő hétfőtől csütörtökig 8:00–16:30 óráig, pénteken 8:00–14:00 óráig tart.

Alapszabadság mértéke: 25 munkanap, ügykezelőknek 20 munkanap.

Igazgatási szünet: a Kormány által a központi államigazgatási szervekre, azok területi és helyi szerveire rendeletben meghatározott időszak, amely alatt a rendes szabadságot ki kell adni. A szabadság háromötöd részét érintheti.

Szabadságolási terv: a szabadságok tárgyévi ütemezését határozza meg, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója a közzszolgálati tisztviselő igényének megismerése után, a tárgyévi február végéig készít el.

VI. fejezet

Az előmeneteli és illetményrendszer

1. Általában az előmenetelről	107
a) A magyar közszolgálat minősítése	109
2. Az előmenetel alapja: a besorolási rendszer	109
a) Az alapilletmény meghatározása	111
3. Előrelépés a besorolásban	112
a) Várakozási idő	113
b) Teljesítményértékelés és minősítés	113
c) Egyéb feltételek, a közigazgatási vizsgarendszer	115
4. Speciális jogállások az előmenetelben	116
a) Köztisztviselők személyi illetménye	116
b) Címadományozás	117
c) Tanácsadói címek és munkakörök	117
d) Ügykezelők	119
e) Politikai tanácsadók	119
f) Vezetők	120
5. A díjazási rendszer további elemei	122
a) Illetményeltérítés	122
b) Illetménykiegészítés	122
c) Illetménypótlékok	123
d) Jubileumi jutalom	125
e) Egyéb juttatások	126
Összegzés	127

1. Általában az előmenetelről

Az előmeneteli rendszer kapcsán megkülönböztetünk nyílt és zárt közszolgálati rendszereket. A **zárt rendszer jellemzője**, hogy a tisztviselőket érdemeik szerint választják ki, és a közszolgálati pályán való előrehaladásuk is a teljesítményüktől, érdemeiktől függ. Lojalitással nem az aktuális politikai vezetésnek, hanem a mindenkorinak kormányzatnak tartoznak, hivatalukat több kormányzati cikluson keresztül töltik be. A zárt rendszerek nagy hangsúlyt fektetnek a kiválasztásra, hogy a legalkalmasabb jelöltek töltsék be a közhivatalokat, akik későbbi pályájuk során folyamatos képzésben részesülnek. A zárt rendszerekben a tisztviselő besorolása, illetménye és az előrehaladása, illetményének növekedése is jogszabályban előre rögzített.

Amennyiben a tisztviselő teljesíti a magasabb besorolási szinthez jogszabályban előírt feltételeket, automatikusan előrelép. A feleknek nincs vagy alig van lehetősége az alkura, hiszen a foglalkoztatás feltételeit szigorú jogi keretek határozzák meg. A zárt rendszerekre a magas állásbiztonság jellemző, tipikusan nyugdíjazásig marad hivatalban a tisztviselő, elbocsátására legfeljebb akkor kerülhet sor, ha érdemei alapján már nem alkalmas a pozíciója betöltésére. E jellemzőkre tekintettel a zárt rendszereket érdem- vagy karrierrendszernek is nevezzük.

A **nyílt rendszerekre** éppen a fenti megállapítások ellenkezője a jellemző. A nyílt közhivatalban a tisztviselők politikai kinevezettek, akik az éppen aktuális politikai elit bizalmasaiként kapnak közhivatalt, például a hatalom megszerzéséhez nyújtott támogatásukért cserébe. Ezért a nyílt rendszereket zsákmányrendszereknek is nevezzük. A kiválasztás döntően a politikai lojalitáson alapul, nem az érdemen, a továbbképzésnek sincs jelentősége. A nyílt közhivatalban nincs karrierlehetőség, vagy garantált előmenetel, a kinevezés egy adott pozíció betöltésére szól, ahonnan a tisztviselő könnyen elmozdítható (gyenge állásbiztonság). Nincs szó törvényben rögzített illetményekről sem, a munkafeltételeket a felek szabad alkujá határozza meg.

25. táblázat. A zárt és nyílt közhivatali rendszerek összehasonlítása

Zárt rendszer	Nyílt rendszer
élethivatásszerűen dolgozók, magas állásbiztonság	a kinevezés egy konkrét pozícióra szól, gyenge állásbiztonság
a mindenkor kormányzat iránti lojalitás az elvárt, nem a politikai megbízhatóság, hanem az érdek számítanak (érdemrendszer)	lojalitás az aktuális politikai vezetés iránt, nem érdemen, hanem politikai alapon történő kinevezés, a közigazgatási pozíció a klientúrának szánt jutalom (zsákmányrendszer)
törvényben garantált előmeneteli és besorolási rendszer a jellemző (karrierrendszer)	nincs garantált előmenetel, nincs karrier
kötött, törvényben meghatározott illetményrendszer, a felek befolyása kicsi rá	szabad alkú a díjazásról, feltételekről
nagy hangsúly a kiválasztáson, utána folyamatos képzés, továbbképzés	lojalításalapú kiválasztás, a képzésnek nincs jelentősége

A zárt és a nyílt közigazgatási rendszer elemei teljesen tisztán soha nem jelennek meg. A tipikus az, hogy **a két elméleti rendszer elemei keverednek a gyakorlatban**. A jogállamiság elvének, a törvénynek alárendelt közigazgatásnak a zárt rendszer felel meg, ám az nem nélkülözhet bizonyos rugalmas elemeket. Például ha a tisztviselők akár átlagos teljesítménnyel is számíthatnak automatikus előmenetelre és a nyugdíjazásig terjedő biztos foglalkoztatásra, az könnyen fásult, rutinszerű munkavégzést eredményezhet. Ezért az jellemző, hogy a zárt közhivatali rendszerek is elmozdulnak a rugalmasságot biztosító intézmények felé, különösen a kiválasztásban és az előmenetelben.

a) A magyar közszolgálat minősítése

A magyar közszolgálat a zárt rendszerhez áll közelebb, amelyben ugyanakkor egyre több nyílt elem jelenik meg. A zárt rendszerre utal, hogy a Kttv. számos jogintézményt tartalmaz a minőségi, érdemeken alapuló kiválasztás biztosítására (például pályázat, jogalanyisági feltételek, kötelező próbaidő). A törvény garantált előmenetelt biztosít a közszolgálatban dolgozóknak, a jogviszonyt megszüntetni pedig csak a törvényben felsorolt jogcímeken és okokból lehet.

Ugyanakkor, **a nyílt közszolgálatra jellemző intézmény**, hogy a pályáztatás nem kötelező, illetve kiváltható a meghívásos eljárással. Az érdemeken alapuló kiválasztás ellen hat a kormány megbízott kifogásolási joga is. A kötött illetményrendszert jelentősen fellazítják a munkáltató mérlegelésén alapuló díjazási elemek (például illetményeltérítés, címadományozás, tanácsadói munkakörök és címek). Végül, a törvényben meghatározott felmentési okok meglehetősen tágan értelmezhetőek (például bizalomvesztés), a kinevezés egyoldalú módosítására is jogosult munkáltató pedig akár ki is kényszerítheti, hogy a közszolgálati tisztviselő felmentését kérje. A felsoroltakkal kapcsolatos aggályokat a jegyzet megfelelő fejezeteiben már kifejtettük, az előmeneteli és illetményrendszer kötődő intézményeket pedig ebben a fejezetben vizsgáljuk meg. A Kttv. rendszerét jellemző sajátos intézményeket az alábbi táblázat összegzi.

26. táblázat. A Kttv. rendszerére jellemző jogintézmények

Zárt rendszerre utaló intézmények	Nyílt rendszerre utaló intézmények
pályázat, törvényben meghatározott jogalanyisági feltételek, kötelező próbaidő	meghívásos eljárás, kifogás a kinevezéssel szemben
törvényben meghatározott megszüntetési jogcímek és okok	tágan meghatározott felmentési okok, kinevezés egyoldalú munkáltatói módosítása
törvényben garantált előmeneteli és besorolási rendszer	illetményeltérítés, címadományozás, tanácsadói munkakörök és címek

2. Az előmenetel alapja: a besorolási rendszer

A közszolgálati tisztviselők előmenetelének alapja a besorolási rendszer, amely meghatározza a közszolgálati tisztviselő illetményét és előrelépési lehetőségeit.

A besorolás alapvetően három szempont szerint történik:

- a közszolgálati tisztviselő végzettsége,
- a közszolgálati tisztviselői jogviszonyban töltött idő hossza és
- egyéb feltételek alapján.

A végzettség alapján a közszolgálati tisztviselőket **két besorolási osztályba** kell besorolni:

- az I. besorolási osztályba a feladatkörére előírt szakirányú felsőfokú iskolai végzettséget szeretteket,
- a II. besorolási osztályba a középfokú végzettségűeket sorolják be [Kttv. 116. §, 117. § (2) bek.].

Az I. besorolási osztállynál nem annak van jelentősége, hogy mi a közszolgálati tisztviselő legmagasabb iskolai végzettsége, hanem hogy az adott feladatkörhöz tartozó felsőfokú végzettséggel rendelkezik-e. Ha diplomáját más szakterületen szerezte, úgy a II. besorolási osztályba kell besorolni.

Az egyes besorolási osztályok besorolási és fizetési fokozatokból állnak. A közszolgálati tisztviselő a közszolgálatban töltött idő növekedésével egyre emelkedő **fizetési fokozatba** kerül. A **besorolási fokozatok** közötti előrelépésnek azonban az idő múlása mellett egyéb feltételei is lehetnek. A besorolási rendszert a Kttv. 1. melléklete határozza meg, amelyet a következő táblázat mutat be.

27. táblázat. Az I. besorolási osztály (felsőfokú iskolai végzettségűek)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közzszolgálati tisztviselői jogviszony időtartama (év)	Szorószám
Gyakornok (1 éven belül közigazgatási alapvizsga kell)	1	0–1	3,1
Fogalmazó	2	1–2	3,2
	3	2–3	3,3
Tanácsos (közigazgatási szakvizsga kell)	4	3–4	3,5
	5	4–6	3,7
	6	6–8	3,9
Vezető-tanácsos	7	8–10	4,2
	8	10–12	4,4
	9	12–14	4,6
	10	14–16	4,8
Főtanácsos	11	16–19	5,1
	12	19–22	5,2
	13	22–25	5,3
Vezető-főtanácsos	14	25–29	5,6
	15	29–33	5,7
	16	33–37	5,8
	17	37 év felett	6,0

28. táblázat. A II. besorolási osztály (középiskolai végzettségűek)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közszolgálati tisztviselői jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Gyakornok (2 éven belül közigazgatási alapvizsga kell)	1	0–2	1,79
Előadó	2	2–4	1,9
	3	4–6	2,0
	4	6–8	2,2
	5	8–10	2,25
	6	10–12	2,3
Főelőadó	7	12–15	2,5
	8	15–18	2,6
	9	18–21	2,65
	10	21–24	2,7
	11	24–27	2,8
	12	27–29	2,85
	13	29–31	2,9
Főmunkatárs	14	31–33	3,3
	15	33–35	4
	16	35–37	4,2
	17	37 év felett	4,4

A közszolgálati tisztviselői jogviszonyban töltött időt a besorolásnál tágan kell értelmezni, és abba lényegében bármely munkavégzésre irányuló jogviszonyban töltött idő beszámítandó, például a munkaviszonyban, közalkalmazotti, szolgálati, vállalkozási vagy megbízási jogviszonyban töltött idő is [Kttv. 8. § (5) bek.]. Így a pályakezdekők kivételével a közszolgálatba először belépő közszolgálati tisztviselők általában nem az első fizetési fokozatba kerülnek besorolásra, hanem – korábbi munkavégzésre irányuló jogviszonyaik beszámítása miatt – magasabba.

a) Az alapilletmény meghatározása

A besorolási rendszer minden fizetési fokozatához tartozik egy szorzószám. **A szorzószám és az ún. illetményalap szorzata határozza meg az adott besoroláshoz tartozó alapilletményt** [Kttv. 117. §, 133. § (1)–(2) bek.]. Például a felsőfokú végzettségű, 7 év jogviszonyban töltött idővel rendelkező közszolgálati tisztviselőt a tanácsos besorolási fokozatba és a 6. fizetési fokozatba kell besorolni. Alapilletménye az illetményalap 3,9-szerese.

Az illetményalap összegét évente az állami költségvetésről szóló törvény állapítja meg úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap (Kttv. 132. §). Ennek mértéke 2015-ben 38 650 Ft [Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (Költségvetési tv.) 59. § (1) bek.].

Az illetménynek van minimális és maximális mértéke is. Garanciális szabály, hogy az alapilletmény és az illetménykiegészítés együttes összegének **legalább a garantált bérminimum összegét** el kell érnie [Kttv. 131. § (3) bek.]. A garantált bérminimum a legalább középfokú végzettséghez kötött munkakörökre kormányrendeletben megállapított kötelező legkisebb munkabér (2015-ben 122 000 Ft/hó). A középfokú végzettségű közzszolgálati tisztviselők körében előfordulhat, hogy az alapilletmény és az illetménykiegészítés együtt nem éri el a garantált bérminimumot. Ebben az esetben is legalább a garantált bérminimumot kell biztosítani.

Az illetmény nem haladhatja meg az **illetményplafon összegét**. A tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi illetmény legfeljebb a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszerese lehet [Kttv. 131. § (6) bek.]. Ez 2015-ben kb. 2 340 000 Ft-os havi illetményplafont jelent.

3. Előrelépés a besorolásban

Az egyes **besorolási fokozatok közötti előrelépés az idő múlásával nem automatikus**. A magasabb besorolási fokozatba lépésnek az alábbi feltételei vannak:

- a közzszolgálati tisztviselői **jogviszonyban töltött idő** megszerzése. A jogviszonyban töltött idő számításánál a munkavégzési kötelezettséggel nem járó, megszakítás nélkül hat hónapot meghaladó tartamot általában figyelmen kívül kell hagyni (a tizennégy éven aluli gyermek ápolásának, gondozásának céljából igényelt fizetés nélküli szabadságot viszont be kell számítani).
- a **legalább megfelelt fokozatú minősítés** (ezt a feltételt az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt évben nem kell vizsgálni),
- és a jogszabályban vagy a közigazgatási szerv által írásban meghatározott **egyéb feltételek** teljesítése. Ezek az egyéb feltételek csak a közzszolgálati tisztviselő feladatának ellátásához nélkülözhetetlen ismeretek – képzés, továbbképzés, átképzés formájában történő – megszerzésére irányulhatnak [Kttv. 118. § (1)–(2) és (11) bek.].

Az alábbiakban részletesen is megvizsgáljuk ezeket a feltételeket.

a) Várakozási idő

Az előrelépésnek tehát csak egyik, de nem kizárólagos feltétele az idő múlása. A következő besorolási fokozatba lépéshez szükséges, közszolgálati tisztviselői jogviszonyban letöltendő időt nevezzük várakozási időnek.

Az érdemeken alapuló előmeneteli rendszer köszön vissza abban, hogy a teljesítményre tekintettel a várakozási idő lerövidíthető vagy meghosszabbítható.

Az **előmenetel gyorsítására** (a várakozási idő lerövidítésére) kerül sor az alábbi esetekben:

- ha a közszolgálati tisztviselő az előírt előrelépési feltételeket még a várakozási idő lejártá előtt teljesíti. Ilyenkor azonnal előre kell sorolni a magasabb besorolási fokozat legalacsonyabb fizetési fokozatába.
- ha a vezető-főtanácsos, illetve a főmunkatárs a legmagasabb fokozatú minősítést kapja, eggyel magasabb fizetési fokozatba sorolható (ez tehát nem automatikus).
- aki mentesül a közigazgatási alapvizsga alól, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni, akkor is, ha a jogviszonyban töltött ideje az e besorolási fokozathoz előírt időtartamot nem éri el.
- azt a pályakezdő közszolgálati tisztviselőt, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába, illetve az előadó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni (Kttv. 120. §).

Az alábbi esetekben **lassul az előmenetel** (hosszabbodik a várakozási idő):

- ha a közszolgálati tisztviselő megfeleltnél alacsonyabb fokozatú minősítést kap, a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható.
- ha a közszolgálati tisztviselő az előírt előrelépési feltételeket nem teljesíti az előírt határidőre, magasabb besorolási fokozatba sorolásánál nem vehető figyelembe az előírt határidőtől a feltétel teljesítéséig eltelt időtartam (Kttv. 121. §).

b) Teljesítményértékelés és minősítés

A Kttv. szerint senki nem jogosult alanyi jogon előmenetelre. **Az előrelépésnek mindig feltétele a megfelelő teljesítmény**, ami kifejezetten a zárt közszolgálati rendszerek sajátossága. A magasabb besorolási fokozatba kerülésnek mindig feltétele a legalább megfelelt szintű minősítés. Ezt a szempontot csak az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt évben nem kell vizsgálni [Kttv. 118. § (1) bek.].

A közszolgálati tisztviselő érdemeinek vizsgálatára a teljesítményértékelés és a minősítés szolgál. A munka értékelése szükségszerűen a munkáltató mérlegelési

jogkörébe tartozik, ám fontos garancia, hogy annak kereteit jogszabályok rögzítik [a Kttv. 130. §-a, illetve a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet, valamint a közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (VI. 30.) KIM rendelet].

A **teljesítményértékelés** során a közszolgálati tisztviselő munkáját vezetője előre meghatározott szempontok alapján vizsgálja. A teljesítményértékelés egyes elemei kötelezőek, és valamennyi közszolgálati tisztviselő esetében alkalmazni kell őket. Mások ajánlott elemek, amelyeket csak az adott munkáltatónál, a közigazgatási szerv vezetőjének döntése alapján kell alkalmazni. A kötötten meghatározott szempontok azért fontosak, mert csak így hasonlítható össze az értékelt személyek munkája. A teljesítményértékelésnek egyaránt vannak mérhető, pontosan dokumentálható **menyiségi** és a vezető mérlegelésén alapuló értékelendő, **minőségi elemei**.

A közszolgálati tisztviselőt minden elem alapján 0–100%-ig terjedő mérőskálán kell mérni, illetve értékelni. Az egyes értékelési szempontokhoz rendelt százalékos értékek együttes számtani átlaga adja a teljesítményszintet, ami a teljesítményértékelés eredménye.

29. táblázat. A teljesítményértékelés eredménye

Teljesítményszint	Teljesítményfokozat	Százalékos értéksávok
A szint	kivételes teljesítmény	100–91%
B szint	jó teljesítmény	90–71%
C szint	megfelelő teljesítmény	70–51%
D szint	átlag alatti teljesítmény	50–41%
E szint	elfogadhatatlan teljesítmény	40–0%

Teljesítményértékelésre évente kétszer (félévente) kerül sor. A **minősítés** a közszolgálati tisztviselő tárgyévre vonatkozó teljesítményértékelései eredményének százlékban meghatározott számtani átlaga.

Az **ügykezelők** tevékenységének értékelésére a fenti rendszer nem vonatkozik. Az ő értékelésük kevésbé kötött, amelyre legalább ötévente kerül sor, szempontjait a munkáltatói jogkör gyakorlója határozza meg (Kttv. 211. §, 245. §).

A teljesítményértékelés, minősítés **eredményének** a magasabb besorolási fokozatba lépés mellett **számos további esetben is jelentősége van:**

- átlag alatti vagy elfogadhatatlan teljesítményszint esetén kötelező a felmentés, nem megfelelő munkavégzés miatt (Kttv. 65. §), illetve a legalacsonyabb minősítésnél a közigazgatási vagy szakmai (fő)tanácsadói címet vissza kell vonni, illetve vissza lehet vonni, ha a cím birtokosa két egymást követő minősítés alkalmával a korábbinál alacsonyabb teljesítményszintet ér el (Kttv. 126–127. §),

- a legmagasabb fokozatú minősítésnél szakmai (fő)tanácsadói cím adományozható, a vezető-főtanácsos, illetve a főmunkatárs pedig eggyel magasabb fizetési fokozatba sorolható (Kttv. 120. §, 127. §),
- a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek személyi illetmény állapítható meg (Kttv. 235. §),
- megfelelőnél alacsonyabb fokozatú minősítés esetén a várakozási idő meghosszabbítható (Kttv. 121. §),
- az illetményeltérítés mértéke a teljesítményértékeléstől, minősítéstől függ (Kttv. 133. §),
- a teljesítményértékelés alapján jutalom állapítható meg (Kttv. 154. §).

A teljesítményértékelésre az értékelt személy észrevételt tehet, továbbá kérésére azt a szakszervezet, illetve a Magyar Kormánytisztviselői Kar területi képviselője is észrevételezheti. Emellett a teljesítményértékelés, minősítés tartalma hibás vagy valótlan ténymegállapításának, személyiségi jogot sértő megállapításának megsemmisítése iránt közszolgálati jogvita kezdeményezhető [Kttv. 130. § (6) bek.].

c) Egyéb feltételek, a közigazgatási vizsgarendszer

A jogszabályban előírt egyéb előrelépési feltételek közül a legfontosabb a közigazgatási vizsgarendszer, amelynek három eleme van: közigazgatási alapvizsga, szakvizsga és ügykezelői alapvizsga.

A közszolgálati tisztviselőnek az I. besorolási osztályban a kinevezésétől (áthelyezésétől) számított egy éven belül, a II. besorolási osztályban két éven belül **közigazgatási alapvizsgát** kell tennie. Az alapvizsga letétele komoly szűrő a kiválasztási folyamatban. Aki ugyanis az alapvizsgát a határidőt követő hat hónapon belül nem teszi le, annak közszolgálati tisztviselői jogviszonya a **törvény erejénél fogva, automatikusan megszűnik** [Kttv. 118. § (3) és (5) bek., 122. § (2) bek.].

A **közigazgatási szakvizsga** pályakezdők esetén a tanácsosi besorolás feltétele. A közigazgatási szakvizsga célja, hogy a felsőfokú végzettségű vizsgázó olyan általános közigazgatási ismeretekre tegyen szert, amelyek birtokában a közigazgatási szervek széles körében és minden szintjén alkalmassá válik a közhatalmi típusú döntések előkészítésére, illetve meghozatalára. Közigazgatási szakvizsgát az az I. besorolási osztályba sorolt közszolgálati tisztviselő tehet, aki közigazgatási alapvizsgát tett vagy az alól mentesült és közigazgatási szervnél szerzett legalább kétéves gyakorlattal rendelkezik. A vezető közigazgatási szervnél szerzett gyakorlat nélkül is tehet közigazgatási szakvizsgát. Közigazgatási szakvizsga hiányában a jogviszony ugyan nem szűnik meg, de a közszolgálati tisztviselő **nem sorolható a tanácsos besorolási fokozatba**, nem pályakezdő kinevezése esetén pedig a vizsga letételéig magasabb

besorolási, fizetési fokozatba nem sorolható [Kttv. 118. § (7)–(8) bek.]. Például ha a kinevezéskor a közzszolgálati tisztviselőnek 10 év elismerhető jogviszonyban töltött ideje van, de közigazgatási szakvizsgával nem rendelkezik, akkor a 8. fizetési fokozatba kell sorolni vezető-tanácsosként, ám mindaddig nem léphet előre, amíg a vizsgát nem teljesíti. Jogszabály meghatároz a közigazgatási vizsga alól mentesülési eseteket, illetve a vizsgával egyenértékűen elfogadható más végzettségeket (például a jogi szakvizsga egyenértékű a közigazgatási szakvizsgával).

Végül, az ügykezelőknek a jogviszony keletkezésétől számított hat hónapon belül **ügykezelői alapvizsgát** kell tenni. Ha az ügykezelő a vizsgát az előírt határidőt követő hat hónapon belül nem teszi le, jogviszonya megszűnik (Kttv. 210. §, 244. §).

4. Speciális jogállások az előmenetelben

A fentiekben bemutatott, besoroláson alapuló előmeneteli rendszerből a Kttv. kiemel bizonyos csoportokat. Ennek indokai különbözőek:

- A legjobban teljesítők esetén a minőségi munkaerő megtartásának, motiválásának eszköze lehet, ha e személyi kör magasabb illetményben részesíthető, mint ami az általános besorolási rendszerből következne. Ez a rendeltetése a köztisztviselők személyi illetményének, a címadományozásnak, a tanácsadói munkaköröknek és címeknek.
- Egyes csoportoknál a munka jellegéből eredően nem szükséges a közzszolgálati karrier biztosítása. Idetartoznak az érdemi ügyvitelt támogató ügykezelők és a közigazgatás politikai vezetői mellett dolgozó politikai tanácsadók.
- A vezető állású közzszolgálati tisztviselők bizalmi pozíciót töltenek be, amelyben a magasabb juttatások a szigorúbb elvárásokat, felelősséget ellentételezik.

a) Köztisztviselők személyi illetménye

A személyi illetmény célja, hogy az önkormányzat – ha erre van anyagi fedezete – a törvényi illetményhez képest magasabb juttatással ismerje el a **legjobban teljesítő**, a képviselő-testület hivatalánál dolgozó köztisztviselők munkáját. Az illetmény mértékét a jegyző (főjegyző) a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) jóváhagyásával állapítja meg. A személyi illetmény összege bármennyi lehet, de az illetményplafont a személyi illetményre is alkalmazni kell. További megkötés, hogy személyi illetmény csak a minősítése, ennek hiányában a teljesítményértékelése alapján **kimagasló teljesítményt nyújtó** köztisztviselőnek állapítható meg. A személyi illetmény mellett illetménypótlék nem fizethető (Kttv. 235. §).

b) Címadományozás

A Címadományozásban a **tartósan kiemelkedő munkát végző**, hosszú ideje a közszolgálatban dolgozó kormánytisztviselők, köztisztviselők részesülhetnek (ügykezelők nem). A címadományozás az előmenetelt gyorsítja azzal, hogy az érintettet a címnek megfelelő besorolási fokozat első fizetési fokozatába kell besorolni, az alábbi táblázatban foglaltak szerint. Például ha az öt év közszolgálatban töltött idővel rendelkező tanácsos címzetes vezető-tanácsos címet kap, ezzel a tanácsos 5. fizetési fokozatból előre kell sorolni a 7. fizetési fokozatba. Ha a közszolgálati tisztviselő a jogviszonyban töltött idő alapján eléri a címmel járó besorolási, fizetési fokozatot, akkor a cím megszűnik és további előmenetelére az általános szabályok az irányadók (Kttv. 128. §). A címeket a munkáltató csak fegyelmi eljárás keretében vonhatja vissza [Kttv. 155. § (2) bek. e) pont].

30. táblázat. A címadományozás

Cím neve	A közszolgálatban töltött idő szükséges tartama	Egyéb feltétel	Az irányadó fizetési fokozat (zárójelben a címadományozás nélkül irányadó fizetési fokozat)
címzetes vezető-tanácsos	5 év	felsőfokú végzettség, közigazgatási szakvizsga	7. (5.)
címzetes főtanácsos	12 év		11. (9.)
címzetes vezető-főtanácsos	20 év		14. (12.)
címzetes főmunkatárs	18 év	középfokú végzettség	14. (9.)

c) Tanácsadói címek és munkakörök

Tanácsadói munkakörök a minisztériumokban és az autonóm jogállású közigazgatási szerveknél létesíthetők. A tanácsadói kinevezés határozatlan időre szól, de a munkáltató a tanácsadót egyoldalú írásba foglalt döntésével bármikor áthelyezheti valamely a végzettségének, képzettségének megfelelő szakmai munkakörbe. A tanácsadói munkakör a jogviszonyban töltött időtől függetlenül magas besorolással és vezetői illetménnyel jár (Kttv. 125. §, 233. §).

31. táblázat. A tanácsadói munkakörök

	Tanácsadói munkakör	Főtanácsadói munkakör
Feltétele	felsőfokú végzettség, szakirányú szakképzettség, jogi vagy közigazgatási szakvizsga (vagy mentesítés)	
	kétéves szakmai gyakorlat	ötéves szakmai gyakorlat
Besorolás	főtanácsos	vezető-főtanácsos
Illetmény	főosztályvezető-helyettesi	főosztály-vezetői

A **tanácsadói címek** abban különböznek a fentiek szerinti tanácsadói munkakörtől, hogy a cím mellett a közszolgálati tisztviselő valamely szakmai munkakört tölt be. A címet munkájának, szakértelmének elismerésére kapja, de továbbra is megtartja eredeti munkakörét. Ahogy a minősítés eredményének jelentősége kapcsán már említettük, a tanácsadói címeket kedvezőtlen minősítés esetén vissza kell, illetve bizonyos esetekben vissza lehet vonni. A Kttv. megkülönbözteti a **közigazgatási és szakmai tanácsadói címeket**, jöllehet ezek szabályai szinte egyezők. A többféle cím halmozódása a tanácsadói címek jelentette elismerés elértéktelenedésével járhat. A törvény szerint ugyanis valamilyen tanácsadói címet az adott munkáltatónál dolgozó felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők (köztisztviselők) legfeljebb 40%-a viselhet. Valószínűtlen, hogy egy hivatali szervezetben indokolt lenne a személyi állomány ilyen nagy arányát tanácsadói címben részesíteni (Kttv. 126–127. §).

32. táblázat. A közigazgatási tanácsadói címek

	Közigazgatási tanácsadói cím	Közigazgatási főtanácsadói cím
Feltétele	felsőfokú végzettség, szakirányú szakképzettség, jogi vagy közigazgatási szakvizsga (vagy teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat)	
	ötéves szakmai gyakorlat	tízéves szakmai gyakorlat
Illetmény	vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi	vezetői pótlék nélkül számított főosztály-vezetői

33. táblázat. A szakmai tanácsadói címek

	Szakmai tanácsadói cím	Szakmai főtanácsadói cím
Feltétele	felsőfokú végzettség, szakirányú szakképzettség, jogi vagy közigazgatási szakvizsga (vagy teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat)	
	szakmai gyakorlat legmagasabb minősítés	
Illetmény	vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi	vezetői pótlék nélkül számított főosztály-vezetői

d) Ügykezelők

Az ügykezelőkre az általános előmeneteli és illetményrendszer nem alkalmazandó [Kttv. 206. § (3) bek., 240. § (3) bek.]. Így nem jogosultak például az alább bemutatott illetménykiegészítésre, illetményeltérítésre vagy pótlékokra. Ehelyett **az ügykezelő illetményét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg** oly módon, hogy az legalább elérje a garantált bérminimum összegét, de ne haladja meg az illetményalap hatszorosát. Ez 2015-ben 122 000 Ft és 231 900 Ft közötti összeget jelent. Az illetmény megállapításának szempontjait a közszolgálati szabályzatban kell rögzíteni. Maga a törvény írja elő ugyanakkor, hogy az illetmény megállapításakor figyelemmel kell lenni az ügykezelő jogviszonyban töltött idejére is. Emellett a hivatali szervezet vezetője az ügykezelő munkakörét a közszolgálati szabályzatban **kiemelt munkakörre** minősítheti. Ebben az esetben az illetmény az illetményalap háromszorosa és hatszorosa között határozható meg [Kttv. 208. § (1), (3) bek., 242. § (1) bek.].

Az osztályvezetői munkakört betöltő ügykezelő illetményét is a fentiek szerint kell megállapítani azzal, hogy illetményének a vezetése alá tartozó ügykezelők illetményét meg kell haladnia [Kttv. 208. § (2) bek., 242. § (2) bek.].

e) Politikai tanácsadók

A szakmai közigazgatás és a politikai vezetés elválasztását szolgálja a politikai tanácsadó intézménye. Olyan **bizalmi tanácsadókról** van szó, akik a miniszterelnök, a Kormány, a miniszterek vagy az államtitkárok tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó tevékenységet látnak el. A politikai tanácsadó az öt kinevező személy mellett első-sorban politikai, nem szakmai tanácsokat adó személy. Jogállására a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni, ám **kinevezése határozott időre szól** és annak a személynek a mandátumához igazodik, aki mellett tevékenységét ellátja. Például a miniszter lemondásával a mellette dolgozó politikai tanácsadó jogviszonya is megszűnik. A politikai tanácsadó nem tartozik az előmeneteli rendszer hatálya alá. Illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója szabadon állapítja meg, azzal, hogy az illetmény-plafont alkalmazni kell.

Az **önkormányzati igazgatásban** a képviselő-testület és annak bizottságai, illetve a polgármester mellett ún. **önkormányzati tanácsadók** működhetnek. Jogállásuk a politikai tanácsadókéval egyező (Kttv. 203–204. §, 239. §).

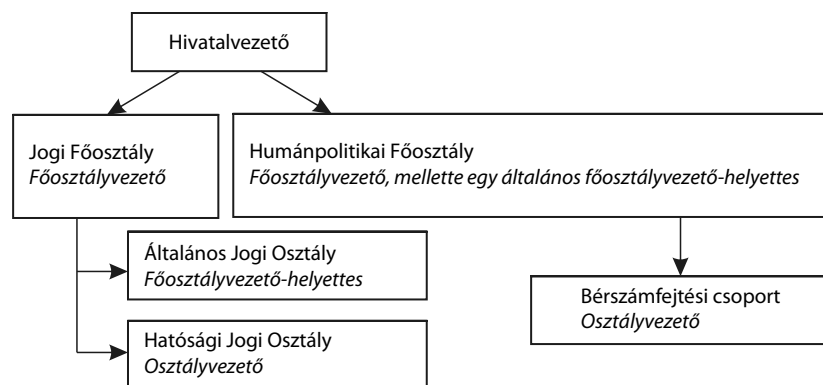
f) Vezetők

A közszolgálati karrier egyik fontos eleme a vezetővé válás. A vezetői munkakört betöltő közszolgálati tisztviselőkkel szemben szigorúbb kiválasztási feltételek és felelősségi szabályok érvényesülnek, amit a törvény kiemelt alapilletménnyel, vezetői illetménypótlékkal és vezetői pótszabadsággal kompenzál. A vezetői kinevezés soha nem automatikus előrelépés eredménye, hanem mindig a munkáltató mérlegelésén múlik.

Vezetői kinevezést csak **felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával rendelkező** (vagy az alól mentesített) közszolgálati tisztviselő kaphat (a jogi vagy közigazgatási szakvizsga megszerzésére két év türelmi idő adható). A vezetői kinevezéshez kormányrendelet egyéb feltételeket is megállapíthat [Kttv. 129. § (2)–(3) és (9) bek.].

A törvény **háromféle vezetői munkakört** ismer: osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és főosztály-vezetői. A vezetők a közigazgatási szervet vagy annak a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egységét vezetik. A főosztályvezető helyettesítésére egy főosztályvezető-helyettesi munkakör betölthető külön szervezeti egység vezetése nélkül is [Kttv. 129. § (1) bek.]. Ügykezelő csak ügykezelőkből álló szervezeti egység vezetésére és csak osztályvezetői kinevezést kaphat [Kttv. 207. § (6) bek., 241. § (6) bek.].

Az alábbi ábra egy közigazgatási szerv szervezeti ábrájának részletét mutatja be az egyes vezetői szintekre.



5. ábra. Példa a vezetői szintekre

A vezetői kinevezés főszabály szerint **határozatlan időre** szól. Határozott idejű kinevezés kivételesen adható, például helyettesítésre, vagy tartós külszolgálat céljából [Kttv. 129. § (4)–(6) bek.]. A vezetők a vezetői munkakör betöltésére kapnak kinevezést, emellett külön ügyintézői (szakmai) munkakörük nincs. Ebből eredően

a vezető közszolgálati tisztviselői jogviszonya is az **általános szabályok szerint szüntethető meg**. Ugyanakkor a munkáltató a vezető kinevezését egyoldalúan is módosíthatja a munkakör vonatkozásában. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató **bármikor, indokolás nélkül ügyintézői munkakörbe helyezheti át** a vezetőt. Ilyen esetben tehát a közszolgálati tisztviselői jogviszony fennmarad, a vezetői státuszt azonban az érintett elveszíti, és az általános szabályok alapján kell besorolni, illetményét megállapítani [lásd III. fejezet, 3.b) pont, Kttv. 48. § (2)–(8) bek., 129. § (7) bek.]. Így bár a vezetői kinevezés határozatlan időre szól, a munkáltató rendkívül széles mérlegelési jogkört élvez a tekintetben, hogy a vezetőt meddig tartja meg ebben a munkakörben.

A vezetőkre az általános előmeneteli rendszer nem vonatkozik, kivéve a közigazgatási alap- és szakvizsgára vonatkozó rendelkezéseket [Kttv. 129. § (8) bek.]. Az általános előmenetel helyett az alábbi juttatásokra jogosultak. **Alapilletményük magasabb**, mint az előmeneteli rendszerben elérhető legmagasabb alapilletmény (Kttv. 139. §). Ezt az alapilletményt a vezetői kinevezés alapján kapják, amely így független a közszolgálatban töltött időtől és más előmeneteli feltételektől. Az alapilletményen felül **vezetői illetménypótlékban** részesülnek, amelynek mértéke az alapilletmény 10–30%-a, a vezetői munkakör szintjétől és a munkáltató közigazgatási hierarchiában elfoglalt helyétől függően (Kttv. 137. §, 236. §). Például egy minisztériumi főosztályvezető alapilletménye 30%-ára jogosult vezetői pótlékként, ami 2015-ben 92 760 Ft. Továbbá a vezetőt is megilleti az illetménykiegészítés, részesülhet illetmény-elértéítésben és minden egyéb, a Kttv. szerint adható juttatásban is. A vezetői alapilletményeket az alábbi táblázat összegzi.

34. táblázat. A vezetők alapilletménye

Vezetői szint	Alapilletmény
főosztályvezető	illetményalap 8-szorosa (2015-ben: 309 200 Ft)
főosztályvezető-helyettes	illetményalap 7,5-szerese (2015-ben: 289 875 Ft)
osztályvezető	illetményalap 7-szerese (2015-ben: 270 550 Ft)
ügykezelő osztályvezető	Illetményének meg kell haladnia a vezetése alá tartozók illetményét.

A vezetőknek járó további juttatás a **vezetői pótszabadság**, amelyet a besorolás alapján járó pótszabadság helyett kapnak. A vezetői pótszabadság mértéke osztályvezetőnél a vezető-főtanácsosi pótszabadság mértékével egyező (11 munkanap), magasabb vezetői szinteknél pedig azt meghaladó (12–13 munkanap, lásd Kttv. 101. §).

5. A díjazási rendszer további elemei

A besorolási rendszer alapján meghatározott alapilletmény a közzszolgálati tisztviselőt megillető díjazás alapja, de nem egyedüli eleme. Az alábbiakban összefoglaljuk a díjazási rendszer további elemeit, amelyek összecszerúségben igen fontos részét jelentik a közzszolgálatban dolgozók jövedelmének.

a) Illetményeltérítés

Az illetményeltérítés a **munkáltató mérlegelésétől függő**, nem kötelező, adható juttatás. Célja, hogy a munkáltató nagyobb jelentőséget adhasson a közzszolgálati tisztviselő teljesítménye értékelésének és azt figyelembe vehesse a munka díjazásánál. Az illetményeltérítés lényege, hogy a tárgyévet megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján a hivatali szerv vezetője a tárgyévra a közzszolgálati tisztviselő besorolás szerinti **alapilletményét legfeljebb 50%-kal** (de például minisztériumok esetén csak 30%-kal) **megemelheti**, vagy **legfeljebb 20%-kal csökkentheti**. Az eltérítésről a hivatali szervezet vezetője minden év február 28-áig dönt, és főszabály szerint a tárgyévben nem is változtatható meg [Kttv. 133. § (3)–(7) bek.].

Az illetményeltérítés mértékét igen tágon határozza meg a törvény, hiszen a besoroláshoz képest akár 50%-os eltérítés is megengedett. Például 2015-ben egy fogalmazói besoroláshoz tartozó alapilletmény a 2. fizetési fokozatban 123 680 Ft, amely 98 944 Ft és 185 520 Ft között téríthető el. **A munkáltató mérlegelési jogkörét azonban több tényező is korlátozza.** Egyfelől, az eltérítés alapja a minősítés (teljesítményértékelés), tehát nem elég hozzá a munkáltató formális, szubjektív értékelése a közzszolgálati tisztviselő munkájáról. Másrészt csak a tárgyévra vonatkozik, így az eltérítést követő január 1-jével az alapilletmény automatikusan visszaáll az eredeti (100%-os) szintre.

b) Illetménykiegészítés

Az illetménykiegészítés **kötelezően járó juttatás**, amelyet az **alapilletmény bizonyos százalékában** határoz meg a törvény. Mértéke attól függ, hogy

- a közzszolgálati tisztviselőt foglalkoztató **munkáltató hol helyezkedik el a közigazgatási hierarchiában** (milyen típusú szerv és milyen igazgatási szinten működik), illetve
- közép- vagy felsőfokú végzettségű-e a közzszolgálati tisztviselő.

A központi, országos hatáskörű államigazgatási szerveknél és az autonóm jogállású közigazgatási szerveknél jár a legmagasabb illetménykiegészítés. A területi szerveknél alacsonyabb, míg a helyi szintű államigazgatásban a legalacsonyabb az illetménykiegészítés mértéke [Kttv. 134. §, 234. § (1)–(2) bek.]. Például a felsőfokú végzettségű közszolgálati tisztviselők az Országgyűlés Hivatalában 80%-os, a minisztériumban 50%-os, a megyei kormányhivatalnál 35%-os, a megyei kormányhivatal járási szintű szervénél 10%-os illetménykiegészítésre jogosultak. A helyi önkormányzatoknál foglalkoztatott köztisztviselőknek nem kötelező illetménykiegészítést biztosítani, de a helyi önkormányzat rendeletben megállapíthatja ezt a juttatást is [Kttv. 234. § (3)–(6) bek.].

Az illetménykiegészítés **tekintélyes részét teheti ki a közszolgálati tisztviselő összes keresetének**, mivel alapja az alapilletmény. Például 2015-ben egy minisztériumi tanácsos alapilletménye a 6. fizetési fokozatban 150 735 Ft, amelyhez 50%-os illetménykiegészítésként további 75 368 Ft adódik. Mivel az azonos munkáltatónál foglalkoztatottak alapilletménye – a besorolástól függően – más és más lehet, az illetménykiegészítésük mértéke is eltérhet.

c) Illetménypótlékok

Az illetménypótlékok valamely az átlagostól eltérő munkakörülményre, vagy készségre, képesítettségre tekintettel járnak. Ha a jogosultsági feltételek fennállnak, akkor fizetésük **kötelező**. Az illetménypótlékok mértékét az illetményalap vagy az alapilletmény százalékában határozzák meg. A törvényi illetménypótlékok a 35. táblázatban szerepelnek.

A legtöbb közszolgálati tisztviselőt talán az **idegennyelv-tudási pótlék** érinti. Angol, francia, német, arab, kínai és orosz nyelvtudás esetén az illetménypótlék alanyi jogon jár, más nyelvek esetén viszont csak akkor, ha a nyelvtudás a munkakör betöltéséhez szükséges. Az idegennyelv-tudást az államilag elismert nyelvvizsga eredményét igazoló bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal kell igazolni (Kttv. 141. §). A pótlék mértékét a 36. táblázat összegzi.

Különbség a versenyszféra munkajogához képest, hogy a rendkívüli munkavégzésért, ügyelet vagy készenlét teljesítéséért, illetve a munkaszüneti napi munkavégzésért a közszolgálati tisztviselőt pótlék nem, hanem szabadidő illeti meg. A szabadidőre a közszolgálati tisztviselőnek illetménye jár. Ha a szabadidőt nem lehet 30 napon belül kiadni, akkor pénzben kell megváltani (Kttv. 98. §).

35. táblázat. A Kttv. szerinti kötelező illetménypótlékok

Pótlék neve	Jogosultsági feltétel	Mértéke
Integrált ügyfélszolgálati pótlék (Kttv. 138. §)	Integrált ügyfélszolgálati feladatok ellátásával összefüggő munkakör betöltése megyei (fővárosi) kormányhivatalban, járási (fővárosi kerületi) hivatalban.	alapilletmény 20%-a
Éjszakai pótlék [Kttv. 140. § (3) bek.]	A munkaidő-beosztás alapján 22:00 és 6:00 óra között teljesített munkavégzés.	óránként az illetményalap 0,45%-a (174 Ft/óra)
Gépjárművezetői pótlék [Kttv. 140. § (4) bek.]	Rendszeres hivatali gépjárművezetés és ezáltal külön gépjárművezető foglalkoztatása szükségtelen.	illetményalap 13%-a (5025 Ft/hó)
Munkavédelmi pótlék [Kttv. 140. § (5) bek.]	A munkavégzésre a munkaidő nagyobb részében egészségkárosító kockázatok között kerül sor, vagy az egészség védelme csak olyan egyéni védőeszköz állandó vagy tartós használatával valósítható meg, amely a közzszolgálati tisztviselő számára fokozott megterhelést jelent.	illetményalap 45%-a (17 393 Ft/hó)
Képzettségi pótlék [249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet 2. §]	A feladatkör szakszerűbb ellátását biztosító tudományos fokozat, valamint a feladatkörön belüli szakosodást elősegítő további szakképesítés, szakképzettség, vagy a besorolásánál figyelembe vett iskolai végzettségénél magasabb szintű, a munkakör ellátásához szükséges szakképesítés, szakképzettség.	illetményalap 75–30%-a
Munkaköri pótlék [249/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet 3. §]	Munkakörelemzés alapján pótléokra jogosító munkakör betöltése.	alapilletmény 30%-a

36. táblázat. Az idegennyelv-tudási pótlék

		Angol, francia, német, arab, kínai, orosz nyelv	Más nyelvek
Feltétel		Alanyi jogon jár.	Akkor jár, ha a munkakör betöltéséhez az adott nyelv ismerete szükséges.
Pótlék mértéke	Komplex felsőfokú nyelvvizsga	illetményalap 100%-a (38 650 Ft)	illetményalap 50%-a (19 325 Ft)
	Szóbeli vagy írásbeli felsőfokú nyelvvizsga	illetményalap 50%-a (19 325 Ft)	illetményalap 25%-a (9663 Ft)
	Középfokú szóbeli és felsőfokú írásbeli nyelvvizsga (vagy fordítva)	illetményalap 40%-a (15 460 Ft)	
	Komplex középfokú nyelvvizsga	illetményalap 60%-a (23 190 Ft)	illetményalap 30%-a (11 595 Ft)
	Szóbeli vagy írásbeli középfokú nyelvvizsga	illetményalap 30%-a (11 595 Ft)	illetményalap 15%-a (5798 Ft)
	Alapfokú szóbeli és középfokú írásbeli nyelvvizsga (vagy fordítva)	illetményalap 20%-a (7730 Ft)	
	Komplex alapfokú nyelvvizsga	illetményalap 15%-a (5798 Ft)	–

d) Jubileumi jutalom

Az egész életpályájukat a közszolgálatban töltők elismerésére szolgál a jubileumi jutalom. E juttatás jogosultsági feltétele **a hosszabb ideig, legalább 25 évig fennálló** közszolgálati tisztviselői jogviszony. A **jogszerző időt tágan kell értelmezni**, és abba a Kttv. hatálya alá tartozó munkáltatónál jogviszonyban töltött idő mellett (szinte) bármely, a közférába tartozó jogviszony ideje beszámít (például a közalkalmazotti, rendészeti, igazságügyi jogviszonyok ideje is). A jutalom az előírt idő betöltésének a napján esedékes (Kttv. 150. §). A jubileumi jutalom egyösszegű juttatás, mértékét a 37. táblázat összegzi.

37. táblázat. A jubileumi jutalom

Jogosultsági feltétel	Jubileumi jutalom mértéke
25 évi jogviszony	kéthavi illetmény
30 évi jogviszony	háromhavi illetmény
35 évi jogviszony	négyhavi illetmény
40 évi jogviszony	öthavi illetmény

e) Egyéb juttatások

A törvény további juttatásokat is meghatároz, amelyek általában a munkáltató mérlegelése alapján és anyagi lehetőségei függvényében biztosíthatóak.

Az egyéb juttatások körében a közszolgálati tisztviselők **kötelezően biztosítandó cafeteria-juttatásra** jogosultak. Ez azt jelenti, hogy egy bizonyos éves keretösszeg erejéig válogathatnak a személyijövedelemadó-szabályok alapján adható béren kívüli juttatásokból (például Széchenyi Pihenő Kártya, Erzsébet-utalvány, helyi utazási bérlet, önkéntes nyugdíjpénztári hozzájárulás). A cafeteria-juttatás éves összege nem lehet alacsonyabb az illetményalap ötszörösénél [2015-ben azonban nem haladhatja meg a bruttó 200 000 Ft-ot, Költségvetési tv. 59. § (2) bek.]. A 30 napot meghaladó fizetés nélküli távollétek idejére ez a juttatás nem jár (például gyermekgondozási szabadság). A cafeteria-juttatás igénybevételenek, elszámolásának rendjéről és visszatérítésének szabályairól a közszolgálati szabályzatban kell rendelkezni (Kttv. 151. §).

Tipikus nem kötelező, a munkáltató mérlegelése alapján adható juttatás a **juttalom**. Erre a közszolgálati tisztviselő egy adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért, a teljesítményértékelése alapján lehet jogosult [Kttv. 154. § (1) bek.].

Ha az illetmény kifizetése átutalással történik, a fizetési számlához kapcsolódó költségekhez (például számlavezetési díj, készpénzfelvétel díja, tranzakciós költségek) **bankszámla-hozzájárulás** adható. Ennek havi mértéke 2015-ben legfeljebb 1000 Ft/fő lehet. Ettől függetlenül az átutalás költségei a munkáltatót terhelik [Kttv. 143. § (2)–(3) bek., Költségvetési tv. 59. § (3) bek., helyi önkormányzat rendeletében ettől eltérő mértéket is meghatározhat, lásd Kttv. 226. § (7) bek.].

A **céljuttatás** egy a hivatali szervezet vezetője által kijelölt, valamely rendkívüli, célhoz köthető **célfeladat teljesítéséért** jár. Célfeladat csak a munkakör ellátásából adódó általános munkaterhet jelentősen meghaladó feladat lehet. Célfeladat egy másik közigazgatási szervnél foglalkoztatott közszolgálati tisztviselő részére is kifizethető, az érintett másik hivatali szervezet vezetőjének egyetértésével [Kttv. 154. § (2)–(3) bek.]. Például célfeladatként határozhatóak meg a több minisztérium vagy társhatóság hatáskörét is érintő ügyek ellátása.

A fentiekén túl a közszolgálati tisztviselő részére további **szociális juttatások biztosíthatók**. Ilyen juttatás lehet különösen a lakhatási, lakásépítési és -vásárlási támogatás, albérletidő-hozzájárulás, családalapítási támogatás, szociális támogatás (például nyugdíjasoknak), tanulmányi ösztöndíj, nyelvtanulási vagy üdülési támogatás, a „közszolgálat halottjává” nyilvánítás, illetve az állam készfizető kezességét vállalhat a közszolgálati tisztviselő által lakás építéséhez, vásárlásához hitelintézetől igényelt állami kamattámogatású kölcsönhöz (Kttv. 152–153. §). E juttatások

fontos humánpolitikai szerepet játszanak, biztosításuk persze elsősorban a munkáltató anyagi teljesítőképességétől függ. Annak sincs akadálya, hogy a munkáltató további, a törvényben nem nevesített szociális juttatást is nyújtson.

Összegzés

Besorolási rendszer: meghatározza a közszolgálati tisztviselő illetményét és előrelépési lehetőségeit, három szemponton alapul: közszolgálati tisztviselő végzettsége, a közszolgálati tisztviselői jogviszonyban töltött idő hossza és egyéb feltételek.

Besorolási osztály: az I. besorolási osztályba a feladatkörére előírt szakirányú felsőfokú iskolai végzettséget szerettek, a II. besorolási osztályba a középfokú végzettségüket kell besorolni.

Fizetési fokozat: a közszolgálati tisztviselő a közszolgálatban töltött idő növekedésével egyre emelkedő fizetési fokozatba kerül.

Besorolási fokozat: az előrelépésnek az időmúlás mellett feltétele a legalább megfelelt minősítés és az egyéb feltételek teljesítése.

Illetményalap: a költségvetésről szóló törvény állapítja meg úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap. 2015-ben 38 650 Ft.

Alapilletmény: az adott besoroláshoz tartozó szorzószám és az illetményalap szorzata.

Illetményplafon: a tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi illetmény legfeljebb a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszerese lehet.

Várakozási idő: a következő besorolási fokozatba lépéshez szükséges, közszolgálati tisztviselői jogviszonyban letöltendő idő. A teljesítmény alapján növelhető és csökkenthető.

Teljesítményértékelés: a közszolgálati tisztviselő munkáját vezetője előre meghatározott szempontok alapján vizsgálja. Kötelező és ajánlott elemekből áll.

Minősítés: a közszolgálati tisztviselő tárgyévre vonatkozó teljesítményértékelései eredményének százalékban meghatározott számtani átlaga.

Közigazgatási alapvizsga: a közszolgálati tisztviselőnek az I. besorolási osztályban a kinevezésétől (áthelyezésétől) számított egy éven belül, a II. besorolási osztályban két éven belül kell letennie. Aki az alapvizsgát a határidőt követő hat hónapon belül nem teszi le, annak közszolgálati tisztviselői jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik.

Közigazgatási szakvizsga: a közigazgatási szakvizsga pályakezdők esetén a tanácsosi besorolás feltétele, nem pályakezdő kinevezése esetén a vizsga letételéig magasabb besorolási, fizetési fokozatba nem sorolható.

Ügykezelői alapvizsga: az ügykezelőnek a jogviszony keletkezésétől számított hat hónapon belül kell letennie. Ha az ügykezelő a vizsgát az előírt határidőt követő hat hónapon belül nem teszi le, jogviszonya megszűnik.

Köztisztviselő személyi illetménye: a minősítése, ennek hiányában a teljesítményértékelése alapján kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek a jegyző állapíthatja meg a polgármester jóváhagyásával.

Címadományozás: a tartósan kiemelkedő munkát végző, hosszú ideje a közszolgálatban dolgozó kormánytisztviselők, köztisztviselők elismerése, az előmenetelt gyorsítja.

Tanácsadói munkakörök: a minisztériumokban és az autonóm jogállású közigazgatási szerveknél létesíthetők. A tanácsadói kinevezés határozatlan időre szól, de a munkáltató a tanácsadót egyoldalú írásba foglalt döntésével bármikor áthelyezheti valamely a végzettségének, képzettségének megfelelő szakmai munkakörbe.

Tanácsadói címek: a szakmai munkakört betöltő közszolgálati tisztviselő munkájának, szakértelmének elismerésére szolgál, amely magasabb illetményt eredményez.

Politikai tanácsadó: a miniszterelnök, a Kormány, a miniszterek vagy az államtitkárok tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatokat ellátó, bizalmi tanácsadó. Kinevezése határozott időre szól (önkormányzatnál: önkormányzati tanácsadó).

Vezetői kinevezés: felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával rendelkező (vagy az alól mentesített) közszolgálati tisztviselő kaphatja, határozatlan időre szól. Lehet osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi és főosztályvezetői. Ügykezelő csak ügykezelőkből álló szervezeti egység vezetésére kaphat osztályvezetői kinevezést.

Illetményeltérítés: a tárgyévét megelőző év minősítése, ennek hiányában teljesítményértékelése alapján a hivatali szerv vezetője a tárgyre a közszolgálati tisztviselő besorolás szerinti alapilletményét feljebb 50%-kal (minisztériumok esetén 30%-kal) megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentheti.

Illetménykiegészítés: kötelezően járó juttatás, amelyet az alapilletmény bizonyos százalékában határoz meg a törvény. Mértéke függ a munkáltató közigazgatási hierarchiában elfoglalt helyétől és a közszolgálati tisztviselő végzettségétől.

Illetménypótlékok: valamely az átlagostól eltérő munkakörülményre vagy készségre, képesítettségre tekintettel kötelezően járó juttatások. Az illetménypótlékok mértékét az illetményalap, vagy az alapilletmény százalékában határozzák meg.

Jubileumi jutalom: az egész életpályájukat a közszolgálatban töltők elismerésére szolgál, feltétele a hosszabb ideig, legalább 25 évig fennálló közszolgálati tisztviselői jogviszony.

Cafeteria-juttatás: a személyijövedelemadó-szabályok alapján adható béren kívüli juttatásokból a közszolgálati tisztviselő által, az éves keretösszeg erejéig választott elemek.

VII. fejezet

A közszolgálati munkajog felelősségi rendszere

1. Áttekintés	131
2. Etikai felelősség	132
a) Az etikai eljárás lefolytatása kormánytisztviselőkkel szemben	133
b) Etikai büntetések	133
3. Fegyelmi felelősség	134
a) A fegyelmi eljárás megindítása	134
b) A vizsgálati szakasz	135
c) A tárgyalási szakasz	136
d) Fegyelmi büntetések	137
e) Jogorvoslat a fegyelmi határozattal szemben	137
4. Büntetőjogi felelősség	139
5. Kártérítési felelősség	139
a) A közszolgálati tisztviselő kártérítési felelőssége	140
b) Megőrzési (hiányért fennálló) felelősség	141
c) A feltárhányért való felelősség	141
d) Jogorvoslat a kártérítésre kötelező határozattal szemben	142
6. A munkáltató kártérítési felelőssége	142
Összegzés	143

1. Áttekintés

A közszolgálati jog jellegzetessége a közszolgálati tisztviselővel szembeni **szigorú, differenciált felelősségi rendszer**. A felelősségi rendszer három elemből épül fel: az etikai, a fegyelmi és a kártérítési felelősség. Etikai felelősség esetén a közszolgálati tisztviselő magatartása még nem jelent kötelezettségszegést, de nem egyeztethető össze a köz szolgálatára vonatkozó etikai elvekkel. Ha a magatartás egyben a közszolgálati tisztviselői jogviszonyból eredő kötelezettség vétkes megszegését is jelenti, akkor fegyelmi felelősségről beszélünk. Végül, a kártérítési felelősség akkor merül fel, ha ez a vétkes kötelezettségszegés egyben kárt is okoz a munkáltatónak.

Például ha a közszolgálati tisztviselő a helyszíni ellenőrzés során az ügyfél észrevételét csak vonakodva, udvariatlan megjegyzések mellett hajlandó jegyzőkönyvbe venni, etikai vétséget követ el. Ha megtagadja az észrevételek feltüntetését, vagy nem mindent úgy jegyzőkönyvez, ahogy elhangzott, azért fegyelmi felelősséggel

tartozik. Ha a pontatlan jegyzőkönyvezés miatt az ügyfélre hátrányos hatósági döntés születik, és az emiatt indított közigazgatási pert az ügyfél megnyeri, a veszített perből eredő költségekért a közzszolgálati tisztviselő kártérítési felelőssége is felmerül.

A **munkáltató kárfelelőssége** lényegében megegyezik a versenyszférában megismert szabályokkal.

2. Etikai felelősség

A közzszolgálati tisztviselői jogviszony lényeges eleme a köz szolgálat, amely okán a közzszolgálati tisztviselőt többeltkötelezettségek terhelik [Kttv. 36. § (1) bek.]. Ennek keretében a **törvény hivatásetikai alapelveket állapít meg**. Ezek különösen a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. A vezetőkkel szembeni további etikai alapelvek különösen a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség [Kttv. 83. § (1)–(2) bek.].

Etikai vétség a hivatásetikai alapelveket vagy hivatásetikai részletszabályokat megszegő vétkes cselekmény, amely a Kttv. etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, vagy a Magyar Kormánytisztviselői Kar Alapszabályának rendelkezéseivel ellentétes, de nem minősül bűncselekménynek, szabálysértésnek vagy fegyelmi vétségnek. Például a közzszolgálati tisztviselő etikai vétséget követ el azzal, ha az ügyfélnek ugyan a jogszabályoknak megfelelő határidőben és tartalommal ad tájékoztatást, de azt bántó, ellenséges hangnemben közli. Az etikai felelősség tehát élesen elválnak a fegyelmi felelősségtől. Amennyiben a magatartás súlyosabb felelősségi kérdéseket vet fel, azaz fegyelmi, esetleg szabálysértési vagy büntetőjogi felelősségre vonás alapjául szolgálhat, az ennek megfelelő eljárást kell lefolytatni az etikai eljárás helyett.

Az etikai felelősség másképp alakul a kormánytisztviselők és a köztisztviselők tekintetében:

- a **kormánytisztviselők** vonatkozásában a hivatásetikai részletszabályokat, az etikai eljárás rendszerét a **Magyar Kormánytisztviselői Kar határozza meg** törvényi keretek között, ez a **Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex** [Kttv. 29. § (6) bek. c) pont]. A hivatásetikai szabályok betartására is a Magyar Kormánytisztviselői Kar felügyel, azok megsértése esetén a Magyar Kormánytisztviselői Kar **etikai eljárás lefolytatására** jogosult [Kttv. 83. § (3) bek.].
- a **köztisztviselő** nem tagja az Magyar Kormánytisztviselői Karnak. Köztisztviselők esetében is a törvényben meghatározott, fenti hivatásetikai alapelvek irányá-

dók, de azok részletes tartalmát, valamint az etikai eljárás szabályait **a képviselő-testület, illetve a munkáltató vezetője állapítja meg** [Kttv. 231. § (1) bek.].

a) Az etikai eljárás lefolytatása kormánytisztviselőkkel szemben

Az etikai eljárás kétfokú eljárási rendben zajlik le, ahol első fokon a Területi Etikai Bizottság mint Becsületbíróság jár el, másodfokon pedig az Országos Etikai Bizottság. Az etikai eljárás hivatalból vagy bejelentésre indul, amennyiben a kormánytisztviselővel szemben etikai vétség gyanúja merül fel. Nem kell az eljárást megindítani, ha a bejelentés nyilvánvalóan megalapozatlan vagy az a kormánytisztviselő munkájának ellehetetlenítésére irányul [Kttv. 31. § (14) bek.].

Az etikai eljárás megindítására **3 hónapos szubjektív és 1 éves objektív határidő** vonatkozik. A szubjektív határidőt attól kell számítani, amikor a Területi Etikai Bizottság az alapul szolgáló tényekről tudomást szerzett. Az objektív határidő az etikai vétség elkövetésétől számítandó. Az etikai eljárásban **tárgyalást kell tartani**, amely során lehetőséget kell adni a kormánytisztviselőnek álláspontja ismertetésére.

Az elsőfokú etikai tanács az eljárás végén döntését **indokolt írásbeli határozatba** foglalja. Az etikai eljárásban is biztosított a **jogorvoslat lehetősége**: az elsőfokú határozat ellen az eljárás alá vont kormánytisztviselő az Országos Etikai Bizottsághoz felbbezhet. A másodfokú etikai határozatot pedig bíróság előtt is megtámadhatja.

b) Etikai büntetések

Az etikai felelősség csak olyan esetekben állapítható meg, amikor fegyelmi felelősségről, azaz a jogviszonyból eredő kötelezettségek megszegéséről még nincs szó. Ezért az etikai büntetések sem lehetnek olyanok, amelyek a jogviszony tartalmát érintenék. Az etikai vétséget elkövetővel szemben kiszabható büntetések a **figyelmeztetés** és a **megrovás** [Kttv. 31. § (15) bek., 231. § (1) bek.]. A figyelmeztetés az etikus magatartásra való felhívás. Megrovást kell alkalmazni, ha az etikai szankció céljának eléréséhez az erkölcsi rosszallás nyomatékos kifejezése is szükséges.

3. Fegyelmi felelősség

Fegyelmi vétséget követ el a közzszolgálati tisztviselő, ha a közzszolgálati tisztviselői jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi [Kttv. 155. § (1) bek.]. A fegyelmi eljárás részletes szabályai a Kttv. mellett a közzszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet (Fegyelmi vhr.) határozza meg.

a) A fegyelmi eljárás megindítása

A közzszolgálati tisztviselők fokozott felelőssége abban is megmutatkozik, hogy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén **a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles fegyelmi eljárást indítani**. Ha tehát a munkáltató tudomást szerez arról, hogy a közzszolgálati tisztviselő vélhetőleg fegyelmi vétséget követett el, nem mérlegelhet, hanem kötelező fegyelmi eljárásban kivizsgálnia az esetet. A másik oldalról ez egyben **a közzszolgálatban dolgozókat védő garancia**. Kötelezettségszegéseik kivizsgálására és szankció alkalmazására ugyanis csak a jogszabályban leírt rendben, formális fegyelmi eljárásban kerülhet sor.

Ugyanakkor a Kttv. egyes, fegyelmi vétségnek is tekinthető kötelezettségszegések esetén nem teszi kötelezővé a fegyelmi eljárás lefolytatását. Ha a közzszolgálati tisztviselőt méltatlanság vagy bizalomvesztés miatt mentik fel, a fegyelmi eljárás lefolytatása nem kötelező (azaz formális vizsgálat nélkül is közölhető a felmentés). Nincs helye fegyelmi eljárásnak a hivatásetikai elvek megsértése esetén sem, hiszen ez az etikai eljárásra tartozik.

A fegyelmi eljárás megindítására **3 hónapos szubjektív és 3 éves objektív határidő** vonatkozik. A szubjektív határidőt attól kell számítani, amikor a munkáltató a kötelezettségszegésről tudomást szerzett. Az objektív határidő a kötelezettségszegés elkövetésétől számítandó (Kttv. 156. §). Például a közzszolgálati tisztviselő a január 15-i helyszíni ellenőrzésről délután 15 órakor eltávozott és hazament, de a jegyzőkönyvben az ellenőrzés végének 16 óra 30 percet jelölt meg. A jegyzőkönyvet kikérő ügyfél erre február 1-jén észrevételt tett a hivatalvezetőnél. A fegyelmi vétség ebben az esetben a jegyzőkönyv meghamisítása és igazolatlan távollét a munkaidő alatt. Az objektív határidő január 15-től, a vétség elkövetésétől számítandó. A szubjektív határidő kezdete a tudomásszerzés, ami itt február 1. Ha bármelyik határidő eltelt, a munkáltató fegyelmi eljárást már nem indíthat.

A munkáltatói jogkör gyakorlója a közszolgálati tisztviselőt a gyanú tárgyát képező kötelezettségszegés megjelölésével, írásban értesíti a fegyelmi eljárás megindításáról, a fegyelmi eljárás megindításával egyidejűleg.

A fegyelmi eljárás a **vizsgálati szakaszból** és a **tárgyalási szakaszból** áll. Az eljárásra számos belső határidő vonatkozik (például a vizsgálóbiztos kijelölésére, a fegyelmi tárgyalás kitűzésére). A bírói gyakorlat szerint azonban ezek elmulasztása önmagában nem teszi az egész fegyelmi eljárást jogellenessé, szerepük csak az eljárás gyorsítása, hogy minél előbb le lehessen zárni a fegyelmi ügyeket. Az **eljárás megindítására vonatkozó határidő elmulasztása viszont jogvesztő**. A fegyelmi eljárás menetét alább egy ábrában is összefoglaljuk (lásd 6. ábra).

b) A vizsgálati szakasz

A vizsgálati szakasz levezetője a vizsgálóbiztos, akit a munkáltatói jogkör gyakorlója jelöl ki. **A vizsgálati szakasz célja, hogy megállapításra kerüljön az a tényállás**, amely alapján el lehet dönteni, hogy a közszolgálati tisztviselő elkövette-e a gyanú szerinti fegyelmi vétséget. A vizsgálóbiztos a tényállás tisztázása során objektíven köteles eljárni, és valamennyi releváns – a közszolgálati tisztviselő javára, illetve terhére szóló – bizonyítékot köteles feltárni. Ennek során

- kötelezően meghallgatja a gyanúsított közszolgálati tisztviselőt,
- tanúkat hallgathat meg, iratokat szerezhethet be, szakértőt vehet igénybe, szemlét tarthat.

A közszolgálati tisztviselő eljárási jogainak érvényesülését, védekezési lehetőségét biztosítani kell. Ennek érdekében **közölni kell vele a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait**. Ezen túlmenően a közszolgálati tisztviselő

- részére módot kell adni, hogy a jegyzőkönyvekre észrevételt tegyen, és további bizonyítást javasolhasson,
- részére lehetővé kell tenni, hogy az ügy iratait megtekinthesse,
- a vizsgálat folyamán jogi képviselőt vehet igénybe,
- a szakszervezet, illetve a Magyar Kormánytisztviselői Kar képviselőjének segítségét, képviselőségét veheti igénybe.

A vizsgálati cselekményekről **jegyzőkönyvet** kell felvenni (például a közszolgálati tisztviselő védekezéséről, a lefolytatott bizonyításról).

A vizsgálóbiztos javaslatára a munkáltatói jogkör gyakorlója a közszolgálati tisztviselőt legfeljebb **a fegyelmi határozat kihirdetéséig állásából fel is függesztheti**, ha jelenléte a tényállás tisztázását gátolná, vagy a kötelezettségszegés súlya és jellege a munkahelytől való távoltartást indokolja. A felfüggesztés idejére illetmény

jár, azonban ennek 50%-át a felfüggesztés megszüntetéséig vissza kell tartani [Kttv. 157. § (1)–(3) bek.].

A vizsgálatot főszabály szerint a fegyelmi eljárás megindításától számított **60 napon belül be kell fejezni**. A vizsgálóbiztos a vizsgálat lezárása után az ügy összes iratát és saját véleményét megküldi a munkáltatói jogkör gyakorlójának [Fegyelmi vhr. 5. § (1)–(9) bek.]. A vizsgálati szakasz lezárását követően **az eljárás két módon folytatódhat**:

- a munkáltató tárgyalás tartása nélkül szab ki fegyelmi büntetést, vagy
- megkezdődik a tárgyalási szakasz.

c) A tárgyalási szakasz

A fegyelmi eljárás második szakasza a tárgyalás, amely során az ügy érdeméről **háromtagú fegyelmi tanács**, vagy a munkáltatói jogkört gyakorló testület határoz. A fegyelmi tanács elnöke a munkáltatói jogkör gyakorlója, aki kijelöli a tanács további tagjait [Fegyelmi vhr. 6. § (1)–(3) és (7) bek.].

A kijelölésétől számított tizenöt napon belül a **fegyelmi tanács tárgyalást tart**, amire a közszolgálati tisztviselőt és képviselőjét szabályszerűen meg kell idézni. A tárgyalásról jegyzőkönyvet kell vezetni. A tárgyaláson a munkáltatót az ügy vizsgálóbiztosa képviseli, a közszolgálati tisztviselő (jogi) képviselőt is igénybe vehet [Fegyelmi vhr. 7. § (1)–(4) bek.]. A fegyelmi tanács a tényállás tisztázása céljából tanúkat hallgathat meg, iratokat szerezhet be, szakértőt vehet igénybe, szemlét tart. Amennyiben az ügy a tárgyaláson nem volt tisztázható, további nyolc napon belül újabb tárgyalást kell tartani [Fegyelmi vhr. 7. § (5) bek.].

A fegyelmi tanács az ügy érdemében zárt ülésen, szótöbbséggel dönt, döntését **írásos, indokolt határozatba** kell foglalni [Fegyelmi vhr. 8. § (1) bek.].

Bizonyos esetekben az **eljárás gyorsítható**:

- a munkáltatói jogkör gyakorlója megrovás fegyelmi büntetést fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabhat, amennyiben a tényállás megítélése egyszerű és a kötelezettségszegést a közszolgálati tisztviselő elismeri [Kttv. 156. § (2) bek.].
- a munkáltatói jogkör gyakorlója a vizsgálati szakasz végén – a hivatalvesztés kivételével – fegyelmi büntetést tárgyalás nélkül is kiszabhat, ha a közszolgálati tisztviselő a kötelezettségszegést a vizsgálat során elismeri, a tárgyalásról lemond, és a tényállás megítélése egyszerű, a büntetés célja pedig tárgyalás nélkül is elérhető [Fegyelmi vhr. 5. § (10) bek.].

d) Fegyelmi büntetések

A fegyelmi vétséget elkövető közszolgálati tisztviselővel szemben kiszabható fegyelmi büntetéseket **a törvény pontosan meghatározza**. Ezek:

- a) a megrovás;
- b) az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása legfeljebb 2 évvel;
- c) az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal;
- d) az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal;
- e) a Kttv. szerinti címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés;
- f) hivatalvesztés [Kttv. 155. § (2) bek.].

Amennyiben a fegyelmi vétség elkövetése megállapítható, de a körülményekre tekintettel a legenyhébb fegyelmi büntetés kiszabása is indokolatlan, nem kell fegyelmi büntetést kiszabni [Fegyelmi vhr. 8. § (3) bek.].

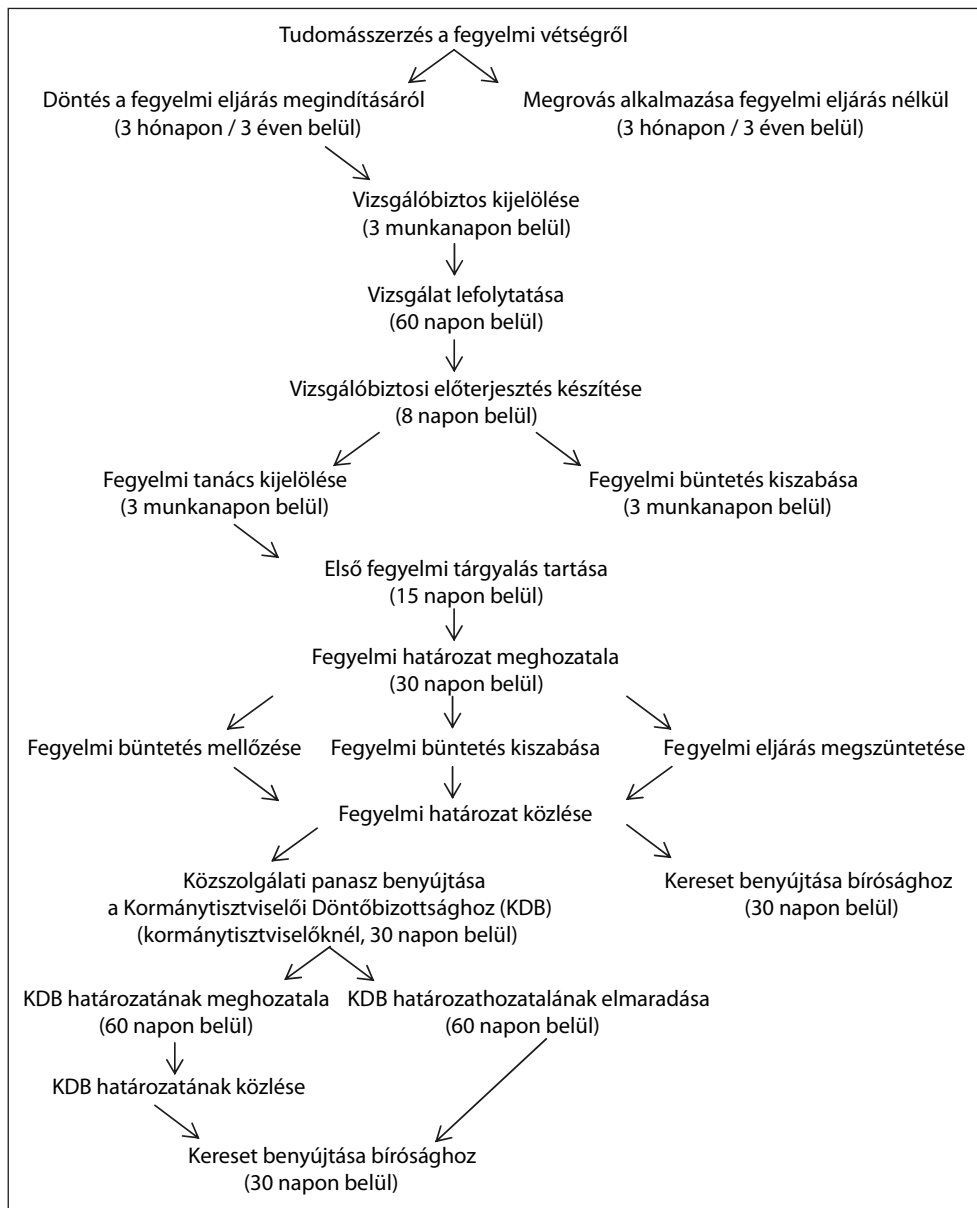
A **megrovás** a legenyhébb fegyelmi büntetés, amellyel a munkáltató rosszállását fejezi ki és felszólít a megfelelő magatartásra. A következő fegyelmi büntetések anyagi jellegű szankciók, mivel a közszolgálati tisztviselő előmenetelét, ezáltal illetményét érintik. Aggályos, hogy e jogkövetkezmények egy részét a munkáltató más eszközökkel fegyelmi eljárás nélkül is alkalmazhatja. Például a vezetői munkakörtől megfosztás egyoldalú kinevezésmódosítással is lehetséges [Kttv. 48. § (2)–(6) bek.], az illetményeltérítés pedig akár 20%-os csökkentést is jelenthet az alapilletményben [Kttv. 133. § (3) bek.].

A **hivatalvesztés** a súlyosabb fegyelmi büntetés, amely a jogviszonyt megszünteti, és amely alkalmazási tilalommal is együtt jár. Ez azt jelenti, hogy hivatalvesztés után a volt közszolgálati tisztviselő közigazgatási szervnél három évig nem alkalmazható [Kttv. 155. § (5) bek.].

e) Jogorvoslat a fegyelmi határozattal szemben

A fegyelmi határozat közlését követő **30 napon belül a kormánytisztviselő közszolgálati panaszt nyújthat be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz**. Ha a döntőbizottsági határozatot a kormánytisztviselő sérelmesnek tartja, a határozat közlésétől számított **30 napon belül bírósághoz fordulhat** [Kttv. 190. § (2) bek., (3) bek.

a) pont]. Ezzel szemben a **köztisztviselő** a fegyelmi ügyben hozott határozattal szemben a kézbesítésétől számított **30 napon belül közvetlenül bírósághoz fordulhat** [Kttv. 238. § (3) bek. d) pont]. A bírói gyakorlat alapján a munkaügyi bíróság a fegyelmi büntetést enyhítheti, viszont súlyosabb büntetést nem állapíthat meg, mint amilyet a közigazgatási szerv eredetileg kiszabott (MK 64.).



6. ábra. A fegyelmi eljárás menete

4. Büntetőjogi felelősség

A közszolgálati tisztviselői jogviszony jellegénél fogva különös büntetőjogi szabályozást igényel. A közszolgálati tisztségviselői jogviszonyban elkövetett bűncselekmények egyfelől sajátosak lehetnek, amelyek más jogviszonyokban nem követhetők el, másrészt jelentős mértékben rombolják a közigazgatásba vetett állampolgári bizalmat is. Ebből következően az ilyen jogviszonyokban elkövetett cselekmények **önálló büntetőjogi tényállást is megalapoznak**. Ilyen például a hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §), a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 296. §), vagy a hivatali bűncselekmények (Btk. XXVIII. fejezet) többsége, amelyeket csak hivatalos személyek (Btk. 459. § 11. pont) tudnak elkövetni. Más esetekben **súlyosító körülmény**, ha a bűncselekményt a közszolgálati tisztviselői jogviszony útján, annak segítségével követik el, például ha a kormánytisztviselő az ügyfél terhére, a hatósági eljárás keretében követ el lopást.

A büntetőjogi felelősség önálló, elválik a közszolgálati tisztviselői jogviszonyban mint foglalkoztatási jogviszonyban szabályozott felelősségtől, attól függetlenül érvényesíthető. Például ha a vétkes kötelezettségszegő tisztviselő ellen a munkáltatói jogkör gyakorlója nem indít fegyelmi eljárást, attól még büntetőeljárás indulhat ellene.

5. Kártérítési felelősség

A Kttv. szabályai lényegében azonosak az Mt. munkavállalóra és munkáltatóra vonatkozó szabályaival a kártérítési felelősség jogalapja, a munkáltatói kimenetési okok és a kár összezszerősége tekintetében. Ehelyütt éppen ezért a Kttv. szabályai közül csak azokat tárgyaljuk, amelyek valamely érdemi kérdésben különböznek az Mt. rendelkezéseitől, a többi helyen csak utalás történik a versenyszféra szabályaira.

Lényegi **különbség** a két szabályozás között, hogy a közszolgálati jogban a Ptk. szabályai közül csak a személyhez fűződő jogok megsértésére vonatkozó egyes rendelkezéseket kell alkalmazni, de a kártérítési felelősség egyéb szabályait nem. Egyes polgári jogi szabályokat viszont maga a Kttv. is átvett szabályai közé (például előreláthatóság). A személyiségi jogok megsértése esetén a Ptk. szerinti sérelemdíj követelhető a közszolgálati tisztviselői jogviszonyban is [Kttv. 11. § (4) bek.].

a) A közszolgálati tisztviselő kártérítési felelőssége

A közszolgálati tisztviselő kártérítési felelőssége alapvetően felróhatósági alapú. **A közszolgálati tisztviselő, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, a közszolgálati tisztviselői jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik.** A kártérítési felelősség szempontjából is lényeges, hogy a közszolgálati tisztviselő feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni [Kttv. 160. § (1) bek. és 76. § (1) bek. a) pont]. Az e kötelezettségek felróható megszegéséből eredő károkért felelősséggel tartozik.

Felróható károkozás esetén a kártérítés mértéke korlátozott, nem haladhatja meg a közszolgálati tisztviselő négyhavi illetményét. Szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén azonban a teljes kárt kell megtéríteni. Kártérítés címén a károkozó közszolgálati tisztviselő köteles megtéríteni

- a munkáltató vagyonaiban beállott értékcsökkenést,
- az elmaradt vagyoni előnyt, és
- a munkáltatót ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket.

A törvény **kármegosztási szabályai** azonosak az Mt. szabályaival [Munkajogi alapismeretek 9.b)]. Eszerint nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amelyet a munkáltató vétkes magatartása okozott. A közszolgálati tisztviselő kártérítési felelősségének megállapításánál a munkáltató vétkes magatartásának kell különösen tekinteni, ha a kár olyan utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire az utasított közszolgálati tisztviselő az utasítást adó figyelmét előzőleg felhívta [Kttv. 160. § (4)–(5) bek.].

Rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján **a közszolgálati tisztviselőt a bíróság a kártérítés alól részben mentesítheti.** Ennek során különösen a károkozó cselekménnyel összefüggő feladat-végrehajtás sürgősségét, valamint egyéb sajátos körülményeit, a felek vagyoni helyzetét, a jogsértés súlyát, a károkozás mértékét, a kártérítés teljesítésének következményeit értékeli (Kttv. 166. §).

A bírói gyakorlat alapján a fegyelmi és kártérítési felelőssége egymás mellett és egymástól függetlenül érvényesülhet (MK 20.). Nincs akadálya, hogy a munkáltató a kárt okozó közszolgálati tisztviselővel szemben kárigénnyel ne éljen, de a vétkes kötelezettség miatt valamilyen fegyelmi büntetést szabjon ki. Úgy is dönthet, hogy csak a kárigényt, vagy mindkét felelősségi formát érvényesíti.

A közszolgálati tisztviselő **kártérítési felelősségének megállapítására a fegyelmi eljárásra meghatározott szabályokat kell alkalmazni.** Így vizsgálatot kell tartani, az eljárás végén pedig kártérítésre kötelező határozatot kell hozni. Ugyanakkor

a kártérítési eljárásra nem vonatkozik a fegyelmi eljárás megindítására vonatkozó határidő. A munkáltató kártérítési eljárást az általános elévülési időn, azaz három éven belül bármikor indíthat (Kttv. 165. §).

b) Megőrzési (hiányért fennálló) felelősség

A közszolgálatban is előfordulhat, hogy a közszolgálati tisztviselő kizárólagos használatra, írásos jegyzék (elismervény) mellett, visszaszolgáltatási (elszámolási) kötelezettség mellett kap egy dolgot. Például a munkáltató a munkavégzéshez mobiltelefon, laptopot, vagy egy kiküldetés teljesítéséhez GPS készüléket biztosít. Ilyen esetekben a közszolgálati tisztviselőt **objektív megőrzési felelősség** terheli.

A megőrzési felelősség szabályozása alapvetően azonos az Mt.-ben meghatározott szabályokkal [Munkajogi alapismeretek 9.b)]. Eltérés, hogy a közszolgálati tisztviselő akkor mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy

- a hiányt **elháríthatatlan külső ok** – és nem a részéről elháríthatatlan ok – idézte elő, vagy
- a munkáltató a **biztonságos őrzés** feltételeit nem biztosította [Kttv. 161. § (2) bek.].

c) A leltárhiányért való felelősség

Az a közszolgálati tisztviselő, akinek kinevezési okiratában rögzített munkaköri feladatai közé tartozik a részére szabályszerűen átadott és átvett anyag, áru (leltári készlet) kezelése, a keletkezett leltárhiányért **vétkességére való tekintet nélkül** felel [Kttv. 162. § (2) bek.]. A leltárhiány valójában kockázattelepítési és nem felelősségi szabály, mivel a kárfelelősség beállításához nem kell a munkavállaló vétkessége.

A leltárhiány fogalma megegyezik az Mt. szerinti fogalommal: a kezelésre szabályszerűen átadott és átvett anyagban, áruban (leltári készletben) **ismeretlen okból keletkezett**, a természetes mennyiségi csökkenéssel és a kezeléssel járó veszteség mértékét meghaladó hiány [Kttv. 162. § (1) bek.].

A leltárhiány miatt való felelősséget csak abban az esetben lehet érvényesíteni, ha az alábbi **feltételek együttesen fennállnak**:

- a) a közszolgálati tisztviselő kinevezési okirata tartalmazza a leltárhiányért való felelősség megnevezését és mértékét;
- b) a leltári készlet szabályszerű átadása és átvétele megtörtént;
- c) a leltárhiányt a közigazgatási szerv által meghatározott leltározási rend szerint lebonyolított, a teljes leltári készletet érintő leltárfelvétel során állapítják meg [Kttv. 162. § (3) bek.].

A közszolgálati tisztviselő felelősségének mértéke attól függően alakul, hogy egyedül, vagy másokkal együtt kezeli a leltári készletet:

- ha olyan munkakörben, illetve olyan munkahelyen dolgozik, ahol az átvett leltári készletet állandóan egyedül kezeli, a leltárhiány teljes összegéért felel;
- ha a leltári készletet rajta kívül más is kezeli, akkor a leltárhiányért valamennyien, illetményük arányában felelnek [Kttv. 162. § (4)–(5) bek.].

A leltárhiányért fennálló felelősség megállapítására is **a fegyelmi eljárás szabályait kell alkalmazni** – azaz kártérítésre kötelező határozatot kell hozni –, azzal az eltéréssel, hogy a felelősséget

- a leltárfelvétel befejezését követő 60 napon,
- büntetőeljárás esetén a nyomozó hatóság, illetve a bíróság jogerős határozatának kézbesítését követő napon kezdődő 30 napon

belül kell elbírálni. A határidő eltelte után a leltárhiányért a közszolgálati tisztviselőt kártérítésre nem lehet kötelezni [Kttv. 162. § (8) bek.].

d) Jogorvoslat a kártérítésre kötelező határozattal szemben

A kártérítésre (sérelemdíj megfizetésére) kötelező határozat közlését követő 30 napon belül a **kormánytisztviselő** közszolgálati panaszt nyújthat be a **Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz**. A döntőbizottsági határozat a közlésétől számított 30 napon belül bíróság előtt támadható meg [Kttv. 190. § (2) bek., (3) bek. a) pont]. A **köztisztviselő** a kártérítésre (sérelemdíj megfizetésére) kötelező határozattal szemben a kézbesítésétől számított 30 napon belül **közvetlenül bírósághoz fordulhat** [Kttv. 238. § (3) bek. d) és g) pont].

6. A munkáltató kártérítési felelőssége

A munkáltató a közszolgálati tisztviselőnek a közszolgálati tisztviselői jogviszonyával összefüggésben okozott kárért **vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékben felel**. A felelősség fennállásához elég az, ha a kár a jogviszonnyal összefüggésben éri a közszolgálati tisztviselőt, közömbös, hogy a kár bekövetkezésében a munkáltatót terhel-e felróhatóság (objektív felelősség). A jogviszonnyal való összefüggést a közszolgálati tisztviselőnek kell bizonyítania [Kttv. 167. § (1) és (4) bek.].

A szigorú felelősségi szabályok alól a munkáltató olyan kimentési okok alapján mentesülhet, mint az Mt. hatálya alá tartozó munkáltató. Azaz akkor **mentesül a felelősség alól**, ha bizonyítja, hogy

a) a kárt az ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy a kárt elhárítsa; vagy

b) a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta [Kttv. 167. § (2) bek.].

A versenyszférához hasonlóan, a munkáltató előírhatja a **munkahelyre bevitt dolgok** megőrzőben való elhelyezését vagy a bevétel bejelentését. A munkába járáshoz vagy a munkavégzéshez nem szükséges dolgok csak a munkáltató engedélyével vihetők be (például ékszerek, szórakoztató elektronikai eszközök, nagyobb mennyiségű készpénz). E szabályok megsértése esetén a munkáltató a bekövetkezett kárért csak **szándékos károkozása** esetén felel (Kttv. 168. §).

A közszolgálati tisztviselő a munkáltatóval szembeni kárigényét **az elévülési időn (három éven) belül érvényesítheti a bíróság előtt**. A szakaszos elévülést a Kttv. ugyanolyan módon használja, mint a versenyszféra szabályrendszere [Kttv. 175. §, Munkajogi alapismeretek 9.d)].

Összegzés

Etikai vétség: a közszolgálati tisztviselő vétkes cselekménye, amely a Kttv. etikai szabályaival, a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint a Magyar Kormánytisztviselői Kar Alapszabálya rendelkezéseivel ellentétes és nem minősül bűncselekménynek, szabálysértésnek vagy fegyelmi vétségnek.

Fegyelmi vétség: a közszolgálati tisztviselő a közszolgálati tisztviselői jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi.

Hivatalvesztés: a Kttv. szerinti legsúlyosabb fegyelmi büntetés, amely a jogviszony megszűnését jelenti. Hivatalvesztés esetén a közszolgálati tisztviselő közigazgatási szervnél három évig nem alkalmazható (alkalmazási tilalom).

Kár: a vagyonban bekövetkezett értékcsökkenés, pénzben kifejezhető vagyoni hátrány. Elemei: tényleges kár, elmaradt haszon, indokolt költségek.

Közszolgálati tisztviselői kárfelelősség: általában felróhatósági alapú. Felróhatóság esetén négyhavi illetményben korlátozott mértékű, de szándékosság vagy súlyos gondatlanság esetén teljes. Objektív formái: megőrzési felelősség, leltárfelelősség.

Megőrzési felelősség: a közszolgálati tisztviselő köteles megtéríteni a kárt a megőrzésre átadott, visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel, jegyzék vagy elismervény alapján átvett olyan dologban bekövetkezett hiány esetén, amelyeket állandóan őrizetben tart, kizárólagosan használ vagy kezel.

Leltárhiány: az értékesítésre, forgalmazásra vagy kezelésre szabályszerűen átadott és átvett anyagban, áruban (leltári készlet) ismeretlen okból keletkezett, a forgalmazási veszteséget meghaladó hiány.

Munkáltatói kárfelelősség: objektív felelősség. Kivétel: a közszolgálati tisztviselő munkahelyre bevitt dolgaiban bekövetkezett károk esetén. A felelősség a teljes kárért áll fenn.

Mentesülés az objektív munkáltatói kárfelelősség alól: két esete van: (1) ha a kárt a munkáltató ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, a kárt elhárítsa; vagy (2) a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

VIII. fejezet

Kollektív munkajog a közszolgálatban

1. A korlátozott kollektív jogok indokoltsága	145
2. A kollektív alku tilalma	146
3. A munkavállalói részvétel intézményei	146
4. Szakszervezetek a közszolgálatban	147
a) A szakszervezetek törvényi jogai	147
b) A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme	149
c) A szakszervezeti tisztségviselők munkaidő-kedvezménye	150
5. A Magyar Kormánytisztviselői Kar	151
6. Sztrájk a közszolgálatban	152
7. Az érdekegyeztetés rendszere	154
Összegzés	155

1. A korlátozott kollektív jogok indokoltsága

A közszolgálati jogviszonyban is a munkáltatónak alárendelt, függő munkavégzés történik. Mint láthattuk, a közszolgálati tisztviselő is a munkáltató utasításai szerint és ellenőrzése mellett, a munkáltató által meghatározott munkaidő-beosztásban, a munkáltató által biztosított helyen és eszközökkel végzi a munkáját. Az alá-fölérendeltségi viszonyra tekintettel a közszolgálati jogviszonyban is szükség van a kollektív munkajog intézményeire. Ezek célja, hogy a munkát végzők **közös érdekérvényesítését lehetővé téve hozzájáruljanak a munkáltató hatalmi túlsúlyának kiegyenlítéséhez.**

Általánosnak mondható, hogy az államok a közszolgálatban dolgozók számára csak korlátozottabb kollektív jogokat biztosítanak, mint amit a versenyszféra munkavállalói élveznek. Ez azzal magyarázható, hogy a közigazgatási apparátus **a köz érdekében**, a mindenkori kormányzat iránti **lojalitással** köteles ellátni feladatait, tevékenységükkel pedig a közhatalom-gyakorlásban vesznek részt. Ezért korlátozottabb az állammal mint munkáltatóval szembeni fellépés lehetősége. Például a közigazgatásban általában korlátozott a sztrájk és a kollektív alku joga. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményei maguk is lehetővé teszik a szervezkedési szabadság korlátozását a fegyveres szervek és a rendőrség esetén, ahol az állam iránti lojalitás különösen fontos.

Az persze mindig vitatható, hogy a közszolgálatban dolgozók kollektív jogainak korlátozása milyen mértékig indokolt. A **magyar közszolgálati jogra az erős korlátozás a jellemző**. Tömören összefoglalva, a versenyszférához képest a szakszervezetek csak korlátozott jogokat élveznek, kollektív szerződés kötésére nincs lehetőség, az üzemi tanácshoz hasonló külön részvételi intézmény nem működik és csak korlátozottan biztosított a sztrájk joga.

2. A kollektív alku tilalma

A Kttv. hatálya alatt **kollektív szerződés nem köthető**. A Kttv. kógens, eltérést nem engedő szabályokat tartalmaz, amelyeket a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője által kiadott közszolgálati szabályzat egészít ki [Kttv. 75. § (5) bek.]. A közszolgálati szabályzat sem lehet azonban a törvénnyel ellentétes, és nem szükséges hozzá a szakszervezet egyetértése. A szakszervezet e körben csak véleményezési jogot gyakorol.

A közszolgálatban a kollektív megállapodások hiányát elsősorban azzal magyarázzák, hogy a professzionális, a mindenkori kormányzat felé lojális közszolgálat csak jogszabályok útján szabályozható. Emellett a közpénzből finanszírozott illetmények mellett nem lehet helye a munkafeltételekről szóló alkunak. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy jelenleg a hivatali szervezet vezetőjének egyoldalú döntései is számos esetben alapvető kihatással vannak a díjazásra (például illetményeltérítés, cím-adományozás), amely mellett az utóbbi érv sokat veszít erejéből. Nem koherens a szabályozás azért sem, mert a közigazgatási munkavállalók viszont az Mt. szerint jogosultak kollektív szerződést kötni. Emellett a kollektív alku teljes kizárása a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményeivel sem egyeztethető össze. A kollektív tárgyalások előmozdításáról szóló 154. sz. egyezmény szerint (amelyet Magyarország is ratifikált) a közszolgálatra ugyan meghatározhatóak különös szabályok (például a béralku csak a törvényhozás által meghatározott határok között mozoghat), de a kollektív alku teljes mellőzése nem megengedett.

3. A munkavállalói részvétel intézményei

A közszolgálatban a munkavállalói részvételt megvalósító, **üzemi tanács jellegű szervezet elkülönülten nem működik**. A munkáltató döntési folyamataiba való bekapcsolódást más intézmények részben biztosítják:

- a munkahelyi szintű közszolgálati kérdések rendezésére a közigazgatási szerv vezetője és a szakszervezet választott tisztségviselője közötti tárgyalások szolgálnak [konzultáció, Kttv. 200. § (1) bek.].
- a Magyar Kormánytisztviselői Kar is gyakorol a területi, illetve országos kihatású döntések előkészítésével kapcsolatos hatásköröket [Kttv. 29. § (6) bek.].
- az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés elősegítése céljából a Kttv. hatálya alatt is kötelező a munkavédelmi képviselők megválasztása (Mvt. 70/A. §).

4. Szakszervezetek a közszolgálatban

A Kttv. szerint a szakszervezetek jogai jóval korlátozottabbak a versenyszférához képest. Emellett a törvény speciális, a szakszervezetekkel konkuráló érdekképviselői szervként létrehozta a Magyar Kormánytisztviselői Kart is, amellyel a következő pontban foglalkozunk.

A Kttv. a „Kormánytisztviselői érdekegyeztetés” cím alatt szabályozza a szakszervezetek jogait. Ez a cím némileg félrevezető, hiszen a szakszervezetek feladata az együttműködésen alapuló érdekegyeztetésen túlnyúló, konfrontatív érdekérvényesítésre is kiterjed. A **szakszervezet** a civil szervezet (egyesület) speciális formája, amelynek **elsődleges célja** a közszolgálati tisztviselők közszolgálati tisztviselői jogviszonyával kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése [Kttv. 6. § 30. pont].

a) A szakszervezetek törvényi jogai

A Kttv.-ben rögzített szakszervezeti jogokat a közigazgatási szervnél képviselettel rendelkező szakszervezet gyakorolhatja. A **képviselettel rendelkező szakszervezet** az a szakszervezet, amelyik alapszabálya szerint a közigazgatási szervnél képviseletére jogosult szervet működtet, vagy tisztségviselővel rendelkezik [Kttv. 6. § 18. pont, 196. § (5) bek.]. Mindkét feltételt a szakszervezet alapszabálya alapján kell megvizsgálni. A belső szervezet kialakítására és tisztségviselők kijelölésére ugyanis a szakszervezet önállóan, az alapszabályában jogosult. Ez azt is jelenti, hogy a munkáltató nem befolyásolhatja, hogy mely szakszervezet rendelkezik nála képviselettel.

A szakszervezetek törvényi jogait az alábbi táblázat összegzi. A versenyszféra munkajogához képest két fontos különbséget kell kiemelnünk. Egyrészt, a Kttv. nem biztosítja a helyiséghasználati jogot. Így a munkáltató nem köteles külön érdekképviselői szobát biztosítani a szakszervezet céljaihoz.

38. táblázat. A szakszervezet törvényi jogai a Kttv.-ben

Képviselési jog, jogvita indításának joga Kttv. 200. § (8)–(9) bek., 190. § (1) bek.	Érdekképviselés	A szakszervezet a munkáltatóval, munkáltatói érdek-képviselési szervezettel szemben a közszolgálati tisztviselőket anyagi, szociális, valamint élet- és munkakörülményeiket érintő jogaikkal és kötelezettségeikkel kapcsolatban képviselheti.
	Jogi képviselés	A szakszervezet külön meghatalmazás alapján bármely hatóság, bíróság előtt képviselheti tagját.
	Munkaügyi jogvita indítása	A Kttv.-ből eredő igényét a szakszervezet munkaügyi bíróság előtt érvényesítheti.
Információs jogok Kttv. 200. § (2)–(5) bek., 196. §	Tájékoztatáshoz való jog	A szakszervezet tájékoztatást kérhet a közigazgatási szervtől a közszolgálati tisztviselők közszolgálati tisztviselői jogviszonyával összefüggő gazdasági és szociális érdekeivel kapcsolatban.
	Véleményezési jog	A munkáltatói intézkedéssel (döntéssel) vagy annak tervezetével kapcsolatos véleményét a szakszervezet közölheti a munkáltatóval, ezzel összefüggésben konzultációt kezdeményezhet. A közigazgatási szerv vezetője köteles kikérni a szakszervezet véleményét a közszolgálati tisztviselők munkavégzésére, munka- és pihenőidejére, jutalmazására, valamint juttatásaira vonatkozó, a munkáltató hatáskörébe utalt szabályozásról.
	Konzultáció joga	Bármikor tárgyalást kezdeményezhet a munkáltatóval. A konzultációt a megállapodás érdekében, a kezdeményezésben megjelölt célnak megfelelően oly módon kell lefolytatni, hogy biztosított legyen a felek megfelelő képviselése, a közvetlen, személyes véleménycsere, valamint az érdemi tárgyalás.
	Javaslattevési joga	A szakszervezet javaslatot tehet a munkáltató részére a közszolgálati tisztviselőket érintő intézkedésekre, a helyi szabályozás egységes értelmezésére, annak tárgyköreire.
Működési feltételek biztosítása Kttv. 200. § (6)–(7) bek., 202. § (3) bek.	Propagandajog	A munkáltató – a szakszervezettel egyeztetve – köteles biztosítani, hogy a szakszervezet a tevékenységével kapcsolatos tájékoztatást a munkáltatónál közzétegye. A szakszervezet jogosult a közszolgálati tisztviselőket a munkaügyi kapcsolatokkal vagy a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő kérdésekben tájékoztatni.
	Belépési joga	A szakszervezet képviselésében eljáró, közszolgálati jogviszonyban nem álló személy, ha a szakszervezetnek a munkáltatónál közszolgálati jogviszonyban álló tagja van, a munkáltató területére beléphet. A belépés és a munkahelyen való tartózkodás során a munkáltató működési rendjére vonatkozó szabályokat meg kell tartani.

Másrészt, míg a versenyszférában a munkavállaló nyilatkozata alapján a munkáltató köteles a szakszervezeti tagdíjat térítésmentesen levonni a munkabérből és átutalni a szakszervezetnek, a Kttv. hatálya alatt erre csak a munkáltató és a közszolgálati tisztviselő megegyezése (azaz a munkáltató beleegyezése) esetén kerül sor

[Kttv. 197. § (6) bek.]. Így a közszolgálatban működő szakszervezetek számára – ha a munkáltató nem kíván együttműködni – jóval nehezebb a tagdíjak beszedése.

b) A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme

A tisztségviselők a szakszervezet azon tagjai, akiket a tagság az alapszabályban foglaltak szerint valamilyen pozícióra megválasztott (például megyei elnök, ifjúsági tagozat vezetője). A munkáltató nem befolyásolhatja, hogy kik lesznek a szakszervezet tisztségviselői, ám a szakszervezet **köteles a munkáltatót írásban tájékoztatni** a képviseletére jogosult, valamint a tisztségviselő személyéről [Kttv. 195. § (5) bek.]. Emellett fontos megkötés, hogy a vezető állású közszolgálati tisztviselő csak a munkáltató előzetes engedélyével viselhet tisztséget szakszervezetben [Kttv. 87. § (2) bek. a) pont].

A szakszervezeti tisztségviselők érdekképviseleti munkájuk során gyakran konfrontálódhatnak a munkáltatóval. Erre tekintettel a Kttv. is speciális **munkajogi védelmet** biztosít, amelynek célja, hogy a munkáltató bizonyos intézkedéseket ne alkalmazhasson az érdekképviseleti munka elfojtására (Kttv. 201. §). Így a védettséget élvező tisztségviselők esetében **a közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv egyetértése szükséges a felmentéshez és a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatáshoz** (átirányítás, kiküldetés, kirendelés). Például a védett tisztségviselő felmentése előtt a munkáltató köteles kérni az érintett szakszervezet előzetes hozzájárulását, ennek hiányában pedig a felmentés nem közölhető.

A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme ugyanakkor **az alábbiak szerint korlátozott** (Kttv. 201. §):

- **telephelyenként egyetlen védett tisztségviselő** jelölhető meg, függetlenül az adott telephelyen dolgozó létszámtól. Ez jelentős nehézséget okozhat nagyobb munkáltatói szervezeteknél, ahol több vezető tisztségviselő is tevékenykedhet.
- nem illeti meg védettség a tisztségviselőt, ha a felmentés indoka méltatlanság.
- a védett státusz csak a közszolgálati jogviszony, vagy a szakszervezeti tisztség megszűnése esetén adható át más tisztségviselőnek. Nincs mód például a betegség miatt távol lévő tisztségviselő védettségének átadására az őt helyettesítő szakszervezeti kollégájának.
- a mandátum lejártá utáni időre a védettség nem terjed ki, a védett státusz a szakszervezeti tisztség megszűnésével együtt azonnal véget ér.
- a törvény kiköti, hogy a munkáltatói intézkedéshez a szakszervezet csak akkor tagadhatja meg a hozzájárulást, ha a munkáltatói intézkedés diszkriminatív lenne. Ezzel jelentősen szűkíti a megtagadásra alapot adó esetek körét. Például a szakszervezet nem tagadhatja meg a hozzájárulást önmagában azért, mert az érintett

tisztségviselő nélkül szinte lehetetlen lenne a további működése az adott telephelyen. Így a munkajogi védelem intézménye lényegében nem ad többletvédelmet a diszkrimináció általános tilalmához képest.

Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy **a diszkrimináció általános tilalma minden szakszervezeti tisztségviselőt és tagot véd.** A szakszervezethez való tartozása vagy szakszervezeti tevékenysége miatt tilos a közzszolgálati tisztviselő közzszolgálati jogviszonyát megszüntetni vagy őt más módon megkülönböztetni. Nem lehet jogosultságot vagy juttatást valamely szakszervezethez való tartozástól vagy az attól való távolmaradástól függővé tenni [Kttv. 197. § (1)–(4) bek.]. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére tehát nem csak a munkajogi védetséget élvező tisztviselő hivatkozhat.

c) A szakszervezeti tisztségviselők munkaidő-kedvezménye

A Kttv. a szakszervezeti munka elősegítésére munkaidő-kedvezményt biztosít, amely azonban meglehetősen csekély mértékű [Kttv. 202. § (1)–(2) bek.]. A munkaidő-kedvezmény csak a fentiek szerint **védetséget élvező tisztviselőnek jár**, telephelyenként tehát egy főnek. Neki is csak akkor, ha a munkáltató közzszolgálati tisztviselőinek legalább 10%-a, de legalább 30 fő tagja a szakszervezetnek. Például ha a 100 főt foglalkoztató közigazgatási szervnél a szakszervezet taglétszáma csak 20 fő, úgy a védett tisztviselő sem jogosult munkaidő-kedvezményre. További megkötés, hogy a különböző tisztviselőket megillető munkaidő-kedvezmény nem vonható össze. Így nincs lehetőség arra, hogy a több telephelyen is működő szakszervezet a különböző védett tisztviselői munkaidő-kedvezményét összevonja, és az elsőszámú vezetőjét akár 100%-ban mentesítse a munkavégzés alól.

A munkaidő-kedvezmény mértéke **a tisztviselő havi munkaidejének 10%-a. Emellett a védett tisztviselő mentesül a munkavégzési kötelezettsége alól a munkáltatóval való konzultáció idejére** is. Nem számít bele tehát a 10%-os mértékbe az az időtartam, amíg a munkáltatóval tárgyal a tisztviselő. A munkaidő-kedvezmény idejére **illetmény jár**, annak pénzbeli megváltására viszont nincs lehetőség. Így elemi érdeke a szakszervezetnek, hogy azt természetben használja fel. A munkaidő-kedvezmény igénybevételét általában 10 nappal korábban kell bejelenteni, ám a közigazgatási szerv különösen indokolt esetben megtagadhatja annak biztosítását a kért időpontban.

5. A Magyar Kormánytisztviselői Kar

A Kttv. – miközben a szakszervezetek jogállását is rendezi – új érdekképviselési szervként életre hívta a Magyar Kormánytisztviselői Kart (MKK). Ez a szervezet több szempontból különbözik a szakszervezettől, noha egyes feladatai hasonlóak a szakszervezeti funkciókhoz.

Az MKK a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdekképviselési köztestülete, amely a kötelező tagsági viszony alapján működik [Kttv. 29. § (1)–(2) bek.]. Az első sajátosság tehát, hogy míg a szakszervezet az egyesülési szabadság alapján, a tagok önkéntes csatlakozása alapján szerveződik, addig a kinevezésével egyidejűleg minden kormánytisztviselő (kormánytisztviselők, ügykezelők nem!) automatikusan az MKK tagjává válik. A tagság tehát kötelező.

Az MKK **tagdíjakat nem gyűjt**, pénzügyi forrásait az állami költségvetésből (a munkáltatótól) kapja. A törvény kifejezetten kimondja, hogy miniszter és az egyéb államigazgatási szerv vezetője az MKK részére – nyilvános megállapodás alapján – (pénzbeli, nem pénzbeli) támogatást nyújthat [Kttv. 33. § (10) bek., 35. § (7) bek.].

Az MKK szervezetét a törvény és az alapszabálya határozza meg. Legfőbb szerve a tagok által közvetlenül választott Országos Közgyűlés. Területi szinten területi közgyűlések működnek, amelyeknek az adott területen foglalkoztatott valamennyi kormánytisztviselő a tagja. Az MKK képviselési és ügyintéző szerveit, tisztségviselőit a közgyűlések választják meg (például elnökség, Kttv. 31–32. §).

Az MKK feladatai között több olyat is találunk, amellyel tipikusan a szakszervezetek is foglalkoznak. Így például [Kttv. 29. § (6) bek.]:

- ellátja a kormánytisztviselői hivatás gyakorlásával összefüggő ügyekben az általános érdekképviselést, illetve meghatalmazás alapján képviseli tagját a bíróság vagy más hatóság előtti eljárásban;
- a kormánytisztviselőket érintő jogalkotásban konzultációs, véleményezési, javaslattevési jogkört gyakorol;
- tagjai számára jóléti, szociális és egyéb kedvezményes szolgáltatásokat nyújthat;
- területi szervei a szakszervezetekkel egyező véleményezési jogkört gyakorolnak a megyei (fővárosi) illetőségű államigazgatási szerv intézkedései kapcsán [Kttv. 29. § (7) bek.].

Az MKK jogi státusa szerint tehát köztestület, amelyet a munkáltató (illetve az állam) finanszíroz, kötelező tagságon alapul, de tipikus szakszervezeti jogosultságokkal is rendelkezik. A törvény azonban arra már nem tér ki, hogy e funkciókat az MKK a tagságtól kapott milyen felhatalmazás, milyen kommunikáció alapján gyakorolja. Jogállása tehát gyökeresen különbözik a munkáltatótól független, önkéntes

tagságon alapuló szakszervezetétől. Kérdéses, a gyakorlatban hogyan tud majd együttműködni, egymás mellett létezni ez a két érdekképviselői forma. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményei és esetjoga arra hívja fel a figyelmet, hogy a szakszervezetektől elkülönülő érdekképviselői intézmények **nem működhetnek a szakszervezeti szervezkedés ellen és nem vállalhatják át a szakszervezetek feladatait.**

Az MKK hatáskörébe tartozik a kormánytisztviselőkkel szembeni **etikai eljárás lefolytatása**, amellyel a felelősségi rendszerről szóló VII. fejezetben foglalkozunk.

6. Sztrájk a közszolgálatban

A sztrájkjog főszabály szerint mindenkit megillető alkotmányos jog, ám bizonyos speciális körülményekre tekintettel korlátozható. Így az egyes különleges állami szerveknél foglalkoztatottaknak tilos, a közszolgálati tisztviselőknek pedig csak korlátozottan lehet sztrájkolni. Szintén nincs helye sztrájknak súlyos veszély, elemi kár (*vis maior*) esetén.

A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény (Sztv.) szerint **nincs helye sztrájk** az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál dolgozó hivatásos állományú alkalmazottaknál [Sztv. 3. § (2) bek.].

E korlátozás alkotmányos indokairól az Alkotmánybíróság az alábbiakat fejtette ki (88/B/1999. és 673/B/1990. AB határozatok). Mind az igazságszolgáltatásban, mind a fegyveres, rendvédelmi szerveknél foglalkoztatottak sztrájkja **mások alapvető jogainak érvényesítését veszélyeztetné**, súlyosabb esetben ténylegesen megakadályozná. Az állampolgári jogok, illetve az alkotmányos rend védelme, e védelem hatékonysága szükségessé teszi az érintett szerveknél foglalkoztatottak sztrájkjogának messzemenő korlátozását – gyakorlatilag annak eltörlését –, mivel e nélkül mások alapvető jogainak védelme nem biztosítható.

Fontos kiemelni, hogy az említett szerveknél nemcsak a hivatásos szolgálati jogviszonyban állók, de a közalkalmazottak, közszolgálati tisztviselők vonatkozásában is érvényesül a sztrájktilalom. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel e személyek sztrájkja esetén az általuk ellátott feladatok elmaradása, vagy az azok teljesítésében való késlekedés jelentősen hátráltathatja a szervezetet feladatának teljesítésében, ez akadályozhatja az állami feladatok ellátását, az élet- és vagyonmentést, vagyis mások alapvető jogainak érvényesítését. Ezért a sztrájktilalom kiterjesztése rájuk is indokolt.

A közigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga [Sztv. 3. § (2) bek.]. Ez a Megállapodás a *Magyar Közlöny* 1994/8. számában jelent meg. Hatálya a központi és területi államigazgatásra és az önkormányzati igazgatásra is kiterjed. A Sztv.-hez képest a főbb eltérő rendelkezések az alábbiak.

- A közszolgálati tisztviselői jogviszony létét alapvetően érintő munkáltatói jogkört (például kinevezés, felmentés, fegyelmi eljárás megindítása) gyakorló közszolgálati tisztviselő számára tilos a sztrájk.
- Sztrájkot csak a megállapodást aláíró szakszervezetek kezdeményezhetnek, és csak akkor, ha a sztrájk kezdeményezését az érintett közszolgálati tisztviselők többsége jóváhagyta.
- A sztrájk jogellenességét csak a megállapodást aláíró felek vitathatják a munkaügyi bíróság előtt. A sztrájk a bíróság döntéséig nem folytatható.
- A munkabeszüntetés az ügyfeleket nem akadályozhatja meg a halaszthatatlan ügyeik elintézésében. A sztrájk nem akadályozhatja országos és helyi választás, népszavazás lebonyolítását, nem veszélyeztetheti az ország honvédelmi, katasztrófavédelmi feladatainak ellátását, nem hiúsíthatja meg az Országgyűlés, a Kormány és az önkormányzati képviselő-testület, illetve a közgyűlés jelentős társadalmi kihatású döntéseinek teljesítését.

Kérdéses, hogy ezek **a jelentős, a sztrájkjog lényeges tartalmát érintő korlátozások** megfelelnek-e az Alaptörvénynek, hiszen eszerint hasonló korlátozásra csak törvényben lenne lehetőség [Alaptv. I. cikk (3) bek.]. Probléma, hogy a szöveg szerint csak a megállapodást aláíró szakszervezet élhet a sztrájk jogával, amíg a törvény szerint e jog mindenkit megillet. Jóllehet, a megállapodás nyitott, így elvben ahhoz bármely további szakszervezet csatlakozhat. Ezen aggályokra tekintettel feltétlenül indokolt lenne a húsz évvel ezelőtt kötött sztrájkmegállapodás felülvizsgálata.

A sztrájkjog korlátozott voltára tekintettel különösen fontos lenne a kollektív érdekviták kezelése, hogy a szakszervezetek és a munkáltatók közötti konfliktusokat intézményes keretek között lehessen rendezni. Ezért is aggályos, hogy a Kttv. a kollektív érdekviták feloldására nem tartalmaz külön rendelkezéseket, a közvetlen konzultáción kívül (lásd a IX. fejezetben).

7. Az érdekegyeztetés rendszere

A közigazgatás személyi állományát érintő döntések előkészítését két érdekegyeztető fórum is segíti. E fórumok **konzultatív jogosultságokkal rendelkeznek** (véleményezés, javaslatétel), jogilag kötelező erejű megállapodások (kollektív szerződések) kötésére nincs felhatalmazásuk. Mégis, e szervek (és elődeik) keretében **számos vitás kérdést rendeztek megállapodások útján** az érintettek (például létszámcsökkenések, illetmények rendezése kérdésében, illetve a VIII.6. pont szerinti sztrájkmegállapodás is idesorolható). A közszolgálati érdekegyeztetés gyakorlata mutatja, hogy a felek közötti viták nemcsak jogalkotás útján rendezhetőek, hanem igénylik a megállapodások lehetőségét is. A szakszervezetek oldaláról problémát jelent azonban, hogy ezek jogi kötőereje kétséges, azaz bírói úton nem kikényszeríthetőek, ha a munkáltatói oldal mégsem tartja be a benne foglaltakat.

39. táblázat. Érdekegyeztetés a közszolgálatban

Érdekegyeztető fórum	Érintettek köre	Munkáltatói oldal
Közzszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF)	– közzszolgálati tisztviselők	– Kormány – országos önkormányzati érdekképviselői szervek
Országos Közzszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT)	– közzszolgálati tisztviselők – közalkalmazottak – fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai – honvédek	– Kormány – országos önkormányzati érdekképviselői szervek

A **Közzszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF)** kifejezetten a közzszolgálati tisztviselőket érintő kérdésekkel foglalkozik. Munkájában munkáltatói oldalról a Kormány és az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek, munkavállalói oldalról a kormánytisztviselők és a köztisztviselők országos munkavállalói érdekképviselői szervezeteinek tárgyalócsoportjai vesznek részt (Kttv. 198. §). Az **Országos Közzszolgálati Érdekegyeztető Tanács** hatásköre a teljes közzszférára, így a közalkalmazottakra és a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira is kiterjed (Kttv. 199. §). Ezekben az érdekegyeztető fórumokban a munkáltatói oldal sajátos, hiszen az önkormányzatok és a Kormány egyszerre vannak jelen munkáltatói és jogalkotói (jogalkotást kezdeményezői) szerepben is. Például a jövő évi illetményalap körüli vitában az OKÉT ülésén a Kormány nemcsak a közigazgatás személyügyi igazgatásának letéteményese, hanem a jövő évi költségvetés előkészítője is.

Összegzés

Szakszervezet: a civil szervezet (egyesület) speciális formája, amelynek elsődleges célja a közszolgálati tisztviselők közszolgálati tisztviselői jogviszonyával kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése.

Képviselettel rendelkező szakszervezet: az a szakszervezet, amelyik alapszabálya szerint a közigazgatási szervnél képviseletére jogosult szervet működtet, vagy tisztségviselővel rendelkezik.

Szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme: a közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv egyetértése szükséges a felmentéshez és a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatáshoz. Telephelyenként egy főt illet meg.

Szakszervezeti munkaidő-kedvezmény: mértéke a munkajogi védelmet élvező tisztségviselő havi munkaidejének 10%-a. Emellett a védett tisztségviselő mentesül a munkavégzési kötelezettsége alól a munkáltatóval való konzultáció idejére is.

Magyar Kormánytisztviselői Kar: a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdekképviseleti köztestülete, amely a kötelező tagsági viszony alapján működik.

Sztrájk a közszolgálatban: a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok, jelentős korlátozások mellett gyakorolható a sztrájk joga.

Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF): kifejezetten a közszolgálati tisztviselőket érintő kérdésekkel foglalkozó érdekegyeztető fórum.

Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT): a teljes közszféra érdekegyeztető fóruma.

IX. fejezet

Munkaügyi viták a közszolgálatban

1. A munkaügyi viták csoportosítása	157
a) Munkaügyi viták a Kttv. hatálya alatt	158
2. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság	159
a) A Kormánytisztviselői Döntőbizottság szervezete	160
b) A panasz eljárás	160
c) Véleményezési eljárás	162
3. Bíróság előtti igényérvényesítés	163
a) A munkaügyi peres eljárás speciális szabályai	164
b) A KDB határozatának bírósági felülvizsgálata	165
4. Az elévülés	165
a) Az elévülési időnél rövidebb igényérvényesítési határidők	167
Összegzés	169

1. A munkaügyi viták csoportosítása

A munkaügyi vitákat azok alanyai és tárgya alapján csoportosíthatjuk. A vita **alanya** alapján megkülönböztethetünk **egyéni és kollektív vitát**, míg a vita **tárgya** alapján **jogvitát és érdekvitát**.

Az egyéni munkaügyi vita esetén a munkáltató és a munkavállaló állnak egymással szemben és a vita tárgya az érintett munkaviszonyból származó jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos. A kollektív munkaügyi vita alanyai a munkáltató és a szakszervezet, illetve az üzemi tanács és a vita tárgya közösségi jogokat vagy kötelezettségeket érint.

A munkaügyi jogvita a munkaviszonyból eredő jogokból és kötelezettségekből származó igény érvényesítésére irányul, míg az érdekvita esetén a jogi szabályozás még hiányzik, s az a jövőbeli minél kedvezőbb szabályok megteremtését célozza.

Mind az egyéni jogvita (például munkaviszony megszüntetése jogellenességének megállapítása), mind a kollektív jogvita (például sztrájk jogellenessége) megoldására a bíróság a hivatott, míg az érdekvita esetén a felek maguk állapodnak meg, vagy egyéb bíróságon kívüli vitakezelési eljárásra (döntőbíráskodás, közvetítés, egyeztető bizottság felállítása) van mód.

40. táblázat. A munkaügyi viták rendszere

Típus alanyok szerint	Egyéni		Kollektív	
Alanyok	munkáltató és munkavállaló		munkáltató és szakszervezet (üzemi tanács)	
Típus tárgy szerint	Jogvita	Érdekvita	Jogvita	Érdekvita
Tárgy	Egyéni munkaviszonyból eredő jogok és kötelezettségek	Egyéni jövőbeli jogok kialakítása	Közösségi jogok vagy kötelezettségek	Közösségi jövőbeli jogok kialakítása
Vitakezelési eljárás	Munkaügyi bíróság	Közvetlen egyeztetés, bíróságon kívüli eljárások	Munkaügyi bíróság	Közvetlen egyeztetés, bíróságon kívüli eljárások
Példa az adott vitára	Jogviszony jogellenes megszüntetése miatti per	Fizetésemelésre irányuló munkavállalói kezdeményezés	Sztrájk jogellenességének megállapítása	Fennálló kollektív szerződés módosítására irányuló tárgyalás

a) Munkaügyi viták a Kttv. hatálya alatt

A Kttv. a **kollektív munkaügyi vitára nem tartalmaz önálló rendelkezéseket**. A Kttv. hatálya alá tartozó szerveknél nincs mód kollektív szerződés kötésére, az érdekeltek számára a konzultáció lehetőségét biztosítja a jogalkotó. A szakszervezetek mellett kötelező tagsággal megjelent a Magyar Kormánytisztviselői Kar, amely érdekképviselési, konzultációs, véleményezési, meghatározott körben jogszabály-kezdeményezési és képviselési feladatokat is ellát. A Magyar Kormánytisztviselői Kar is lehet alanya kollektív munkaügyi vitának.

Az **egyéni közzszolgálati jogvita alanyai** a munkáltató, a közzszolgálati tisztviselő, illetve az érdekképviselési szerv. Egyes esetekben a közzszolgálati tisztviselő hozzátartozója is alanya lehet a közzszolgálati jogvitának, mivel a munkáltató köteles megteríteni a közzszolgálati tisztviselő hozzátartozójának a károkozással összefüggésben felmerült kárát [Kttv. 170. § (1)–(2) bek.].

Az egyéni jogviták feloldásának más a fóruma, attól függően, hogy ki kezdeményezi a jogvitát. Míg a köztisztviselő, a munkáltató, illetve az érdekképviselési szerv közvetlenül a bíróság előtt érvényesítheti igényét, addig a **kormánytisztviselő** (és a kormányzati ügykezelő) bizonyos esetekben a bírósági utat megelőzően egy külön fórum, a **Kormánytisztviselői Döntőbizottság** (a továbbiakban: KDB) eljár-

rását veheti igénybe [Kttv. 190. § (1) bek.]. E szerv létrehozásának az volt a célja, hogy tehermentesítse a bíróságokat, előzze meg a jogvitákat, gyorsítsa a jogviták lezárását és egységesítse a közszolgálati joggyakorlatot.

A **kormánytisztviselő** – amennyiben jogvitát kezdeményez – a következő ügyekben **köteles a bírósági eljárást megelőzően a KDB-hez fordulni** (ún. kötelező ügycsoport):

- a) a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével,
- b) az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással,
- c) a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival,
- d) a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal,
- e) a kinevezés egyoldalú módosításával,
- f) a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos ügyekben [Kttv. 190. § (2) bek.].

A kormánytisztviselő más, Kttv.-ből származó igényével összefüggésben (például jubileumi jutalom iránti igény) **véleményt kérhet** a KDB-től arról, hogy az igénye megalapozott-e. Ez a véleményezési eljárás nem érinti a kormánytisztviselő bírósághoz fordulási jogát, a két eljárás akár párhuzamosan is folyhat [Kttv. 190. § (4) bek.].

2. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság

A KDB a jogviták többségében **a bírósági eljárást** kötelezően **megelőző döntési fórumként** került felállításra. Létrehozásának az volt a célja, hogy:

- a vitás ügyeket peres eljárás nélkül zárja le, ezáltal csökkentse a bíróságok ügyterhét, a közszolgálati jogviták számát, lerövidítse az igényérvényesítés időtartamát és minimalizálja annak költségét;
- elősegítse az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakulását;
- tágabb lehetőséget biztosítson a feleknek a jogvita békés úton történő rendezésére;
- véleményadásával tisztázza a felvetődő jogi kérdéseket.

E szerv mediációs funkciója vitathatatlan. Ezt támasztja alá, hogy az elmúlt két évben a KDB által hozott határozatok több mint fele jogerőre emelkedett, azzal szemben egyik fél sem fordult bírósághoz. Kellő mennyiségű jogerős bírósági határozat hiányában az már nem állapítható meg, hogy e határozatok a jogszabályok rendelkezéseinek is megfelelnek-e. A magas szakmai színvonalú döntések érdekében indokolt lenne felülvizsgálni a KDB érdemi munkájában részt vevő kormánytisztviselőkkel, illetve közszolgálati biztosokkal szemben támasztott képzettségi követelményeket és tágabb körben előírni a jogász-képzettség, illetve a szakvizsga meglétét. Ugyancsak

fontos lenne a KDB működéséhez, eljárásához további garanciális szabályokat rendelni (például a közvetlenség elvének biztosítása, a közszolgálati biztos felmentésére csak indokolással ellátott határozattal kerülhessen sor stb.).

a) A Kormánytisztviselői Döntőbizottság szervezete

A KDB szervezetével kapcsolatos részletes szabályokat a Kormánytisztviselői Döntőbizottságról szóló 168/2012. (VII. 20.) Korm. rendelet tartalmazza.

A KDB legfeljebb 15 főből álló független testület, amelyet egy elnök és egy elnökhelyettes irányít. Tagjai a határozatlan időre kinevezett **közzszolgálati biztosok**. Az lehet a KDB tagja, aki

- a) legalább ötéves közigazgatási gyakorlattal,
- b) felsőfokú iskolai végzettséggel,
- c) közigazgatási vagy jogi szakvizsgával rendelkezik, és
- d) a közzszolgálati jog területén gyakorlatot szerzett [Kttv. 191. § (2) bek.].

A KDB-tagság nem keletkeztet foglalkoztatási jogviszonyt, a közzszolgálati biztosoknak azonban vagyonynyilatkozatot kell tenniük és a pártatlan tevékenységüket szigorú összeférhetlenségi szabályok is biztosítják. Megbízatusukat személyesen látják el és havonta tiszteletdíjra jogosultak.

A KDB testületként működik, működési szabályait az ügyrendje állapítja meg. A KDB közzszolgálati biztosokból álló **kollégiumot működtet a jogorvoslati gyakorlat egységesítése érdekében**. Ennek keretén belül elemzi a KDB gyakorlatát és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. Ha azt állapítja meg, hogy az eljáró tanácsokban hozott döntés elvi jelentőségű, akkor iránymutatást ad az egységes jogalkalmazás érdekében.

A KDB ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait a Miniszterelnökség szervezetében működő **Titkárság** látja el. Az itt foglalkoztatottak kormánytisztviselők és munkájukat a Titkárság vezetője, az ő tevékenységét pedig a KDB elnöke irányítja.

b) A panasz eljárás

A kormánytisztviselő a KDB hatáskörébe tartozó munkáltatói intézkedéssel szemben 30 napon belül **közzszolgálati panaszt nyújthat be** a KDB-hez, illetve azt jegyzőkönyvbe mondhatja. **A KDB panasz eljárása három szakaszra tagolódik:**

- a) befogadhatósági vizsgálat,
- b) érdemi vizsgálat,
- c) döntéshozatal.

A panaszt annak beérkezését követően érkeztető bélyegzővel látják el. E dátumnak a KDB ügyintézési határideje szempontjából van jelentősége, ami a beérkezést követő napon kezdődik. A titkárságvezető kijelöli a panasz vizsgálatát végző kormánytisztviselőt, aki **megvizsgálja, hogy a panasz befogadható-e** (például megvizsgálja, hogy a panaszt határidőben adták-e be, elbírálására a KDB-nek van-e hatásköre stb.). Ha a panasz befogadható, a titkárságvezető felterjeszti az iratot a KDB elnökéhez. Az elnök haladéktalanul kijelöli az eljáró háromfős tanácsot, amelynek maga is tagja lehet.

Kérdésként merülhet fel, hogy miként kell eljárnia a bíróságnak, ha megfelelő kioktatás ellenére a kormánytisztviselő nem nyújt be panaszt a KDB-hez, hanem közvetlenül a bírósághoz fordul. Nem egységes a gyakorlat abban, hogy ekkor el kell-e rendelni a keresetlevél áttételét a KDB-hez (mint más hatósághoz), vagy idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani a keresetlevelet [Pp. 129. § (1) bek. és 130. § (1) bek. b) és c) pont]. Ez utóbbi esetben a kormánytisztviselő elesne attól a lehetőségtől, hogy igényét érvényesítse, mivel a panaszt 30 napon túl már nem nyújthatná be a KDB-hez.

A második szakasz **az érdemi vizsgálat**. A titkárságvezető a befogadott panasz alapján indult eljárásról értesíti az érintett munkáltatót, megküldi számára a panaszt és meghatározott határidő tűzésével nyilatkozattételre, iratok csatolására hívhatja fel. A Titkárság kijelölt kormánytisztviselője szükség esetén

- a) iratokat kérhet be a panaszostól és a munkáltatótól,
- b) meghallgathatja a panaszost és a munkáltatót,
- c) tanúkat hallgathat meg,
- d) szakértőket kérhet fel,
- e) egyéb, a panasz kivizsgálásához szükséges cselekményeket végezhet.

A panaszt háromfős tanács bírálja el, tagjait és elnökét a KDB elnöke jelöli ki. A tanács elnöke az lehet, aki egyetemi végzettséggel és jogász szakképzettséggel rendelkezik [Kttv. 190. § (11) bek.]. A közszolgálati biztosok minden ügyben befolyásmentesen, részrehajlás nélkül kötelesek eljárni és a panaszossal szemben tisztességes és pártatlan magatartást tanúsítani. Az ügyben a jogszabályok alapján, meggyőződésüknek megfelelően döntenek, tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A közszolgálati panasz elbírálásában nem vehet részt az, aki a sérelmezett intézkedés meghozatalában részt vett.

Az eljáró tanács nem minden ügyben hallgatja meg a feleket, csak ha erre a titkárságvezető javaslatot tesz. Erre főként akkor van szükség, ha a tényállás nem teljesen tisztázott, illetve ha felmerül a lehetősége a jogvita egyezség útján való rendezésének. A KDB-nek gondoskodnia kell arról, hogy mind a panaszos, mind a munkáltató az eljárás során felvetődött tény, iratot, nyilatkozatot megismerhesse, és azokkal kapcsolatban kifejtthesse álláspontját.

Az eljárás harmadik szakasza a **döntéshozatal**. A tanács a döntési javaslat és a rendelkezésére álló iratok alapján többségi szavazással, zárt ülésen dönt az ügyben. Határozatát a KDB nevében hozza meg, és azt indokolni köteles. A szavazásnál kisebbségben maradó tag jogosult különvéleményt csatolni az iratokhoz. A döntőbizottság határozatai a következők lehetnek:

- a) a panasznak részben vagy egészben helyt ad, illetve azt elutasítja,
- b) a felek által kötött egyezséget jóváhagyja,
- c) az eljárást megszünteti, ha a határozat meghozatalára nincs lehetőség (például a kormánytisztviselő visszavonja a panaszát).

A döntőbizottsági eljárás egyik előnye lehet a munkaügyi perhez képest, hogy viszonylag **gyorsan döntés születik** a jogvitában. A KDB eljárására ugyanis 60 nap áll rendelkezésre, amely határidő szükség esetén további 60 nappal hosszabbítható meg [Kttv. 190. § (9) bek.]. Egy másik fontos előny, hogy a KDB eljárása **illeték- és költségmentes** [Kttv. 190. § (13) bek.]. A kormánytisztviselőnek így akkor sem kell eljárási költségeket fizetnie, ha a panaszát elutasítják. Ugyanakkor, ha a KDB a panaszt alaposnak találja, a munkáltatót a panaszos szükséges és igazolt költségeinek, illetve az eljárás miatt kiesett munkaidőre járó illetményének a megtérítésére kötelezheti.

Amennyiben a KDB határozatát a kormánytisztviselő vagy a munkáltató sérelmesnek tartja, a döntés kézbesítésétől számított **30 napon belül** az illetékes **közigazgatási és munkaügyi bírósághoz** fordulhat. Ennek hiányában a 30 napos keresetindítási határidő elteltét követő napon a KDB határozata jogerőssé válik.

c) Véleményezési eljárás

Mind a kormánytisztviselő, mind a munkáltató **véleményt kérhet a KDB-től az igény megalapozottságáról, ha az adott igény kapcsán nem kötelező a KDB-hez fordulni** [Kttv. 190. § (4) bek.]. Ilyen kérelem nyújtható be például az emelt összegű végkielégítésre való jogosultsággal, az átirányítás jogszerűségével, a besorolással, illetve illetményeltérítéssel, helyettesítési díjra való jogosultsággal kapcsolatban. A véleménynek jogi kötőereje nincs, tájékoztatásul szolgál a KDB jogi álláspontjáról. Ha az adott igénnyel a munkaügyi per előtt kötelező a KDB-hez fordulni, akkor a panaszeljárást kell megindítani, véleményezési eljárásnak ezekben az ügyekben nincs helye.

3. Bíróság előtti igényérvényesítés

A kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyból származó igényét közvetlenül bíróság előtt érvényesítheti azon esetekben, amikor a törvény nem írja elő előzetesen a döntőbizottsági eljárás lefolytatását. A köztisztviselő, a munkáltató és az érdekképviselői szerv valamennyi igényét közvetlenül a bíróság előtt érvényesítheti [Kttv. 190. § (1)–(3) bek., 238. § (1) bek.].

41. táblázat. A kormánytisztviselő igényérvényesítési lehetőségei

a) a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével, b) az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással, c) a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival, d) a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal, e) a kinevezés egyoldalú módosításával, f) a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos ügyekben	KDB
a) a fenti körbe nem tartozó, a Kttv.-ből származó igény, b) fizetési felszólítással szembeni eljárás, c) a KDB 60 + 60 napon belül nem hozott határozatot, d) sérelmes KDB-határozat megtámadása	közigazgatási és munkaügyi bíróság

Korlátozott az igényérvényesítési lehetőség abban az esetben, ha a közszolgálati tisztviselő a munkáltatói jogkör gyakorlójának **mérlegelési jogkörébe tartozó döntését** sérelmezi. Ezzel szemben jogvita csak akkor kezdeményezhető, ha azt a törvény megengedi [Kttv. 190. § (6) bek., 238. § (2) bek.]. A munkáltatói jogkör gyakorlója a mérlegelési jogkörébe tartozó döntése során is köteles megtartani a Kttv. általános magatartási követelményeit és eljárásának meg kell felelnie az egyenlő bánásmód követelményének is. Például a kormánytisztviselő csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet további munkavégzésre irányuló jogviszonyt [Kttv. 85. § (2) bek.]. A munkáltatói jogkör gyakorlója a joggal való visszaélés tilalmára figyelemmel szabadon mérlegelheti, hogy engedélyezi-e a további jogviszony létesítését. Amennyiben ehhez nem járul hozzá és intézkedése nem sért általános jogelveket, úgy azt a kormánytisztviselő nem támadhatja meg a bíróság előtt.

A kormánytisztviselő közvetlenül fordulhat a bírósághoz akkor is, ha a KDB a rendelkezésére álló határidőn belül (60 + 60 nap) nem bírálta el a közszolgálati panaszát, illetve ha a munkáltató által kibocsátott fizetési felszólítást sérelmesnek tartja [Kttv. 190. § (3) bek.]. A KDB sérelmesnek tartott határozatával szemben szintén a munkaügyi bíróságtól lehet jogorvoslatot kérni (lásd még a 3. b) pontban).

A panasz, illetve a keresetlevél benyújtásának általában **nincs halasztó hatálya**, így a megtámadott intézkedést akkor is végre kell hajtani, ha azzal szemben a közszolgálati tisztviselő eljárást indított. Néhány esetben azonban a sérelmezett intézkedés a KDB,

illetve a bíróság jogerős döntéséig nem hajtható végre [például az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással, a fegyelmi, kártérítési ügyben hozott határozattal, vagy a fizetési felszólítással kapcsolatos ügyekben, lásd Kttv. 190. § (8) bek., 238. § (6) bek.].

a) A munkaügyi peres eljárás speciális szabályai

A munkaügyi bíróság eljárására a Pp. általános szabályai mellett a Pp. XXIII. fejezet szerinti speciális rendelkezések az irányadók. Az alábbiakban a legfontosabb szabályokat foglaljuk össze.

A bíróság előtti igényérvényesítés a **közigazgatási és munkaügyi bíróságok** előtt történik, ahol egy hivatásos bíróból és két ülnökből álló tanács bírálja el a kereseti kérelem jogszerűségét. A perre a munkáltató székhelye szerinti, illetve azon telephelye szerinti közigazgatási és munkaügyi bíróság az illetékes, ahol a közzszolgálati tisztviselő a kinevezése alapján munkát végez vagy végzett. **Másodfokon** a közigazgatási és munkaügyi bíróság székhelye szerint illetékes **törvényszék** jár el.

Meghatalmazottként az érdekképviselői szerv, illetve a Magyar Kormány-tisztviselői Kar is eljárhat saját tagja perében (például a közzszolgálati tisztviselő meghatalmazást ad a szakszervezet tisztségviselőjének, hogy képviselje őt a munkaügyi perben). A munkaügyi per mindig **egyezségi kísérlettel** kezdődik, azaz a bíróság megkísérli a felek között egyezség létrehozását. Amennyiben az eredménytelenül végződik, úgy a bíróság a tárgyalást nyomban megtartja.

A jogalkotó az általánosnál kedvezőbb anyagi feltételeket teremtett a munkaügyi perek megindításához. A feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül – bizonyos eseteket kivéve – **költségfeljegyzési jog** illeti meg. Ez azt jelenti, hogy az illeték és a költségek megelőlegezéséről az állam gondoskodik, azokat nem kell előre kifizetni. Az eljárás végén azonban azokat a feleknek ki kell fizetnie, a bíróság döntése szerint.

A rászoruló alkalmazottakat ezen túl **munkavállalói költségkedvezmény** illeti meg. Erre a közzszolgálati tisztviselő akkor jogosult, ha bruttó illetménye nem haladja meg a keresetlevél benyújtását vagy a jogviszonya megszűnését (megszüntetését) megelőző második év nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének kétszeresét. Ez az összeg a 2015. évben 461 400 Ft. A bíróság hivatalból vizsgálja, hogy az érintett e feltételeknek megfelel-e. A munkavállalói költségkedvezmény mellett a közzszolgálati tisztviselő teljes illetékmentességet élvez, de az eljárási költségeket sem kell előlegeznie és (általában) megfizetnie sem. Ugyanakkor, ha a közzszolgálati tisztviselő pervesztes lesz, a munkavállalói költségkedvezmény az ellenérdekű fél perrel kapcsolatos költségeinek (például ügyvédi munkadíj) megfizetése alól nem mentesíti.

b) A KDB határozatának bírósági felülvizsgálata

Amennyiben a kormánytisztviselő vagy a munkáltató a KDB határozatát sérelmesnek tartja, bírósághoz fordulhat. A keresetlevelet közvetlenül a KDB-hez benyújtva kell előterjeszteni, amelyet az továbbít a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz. A keresetlevél benyújtásának a KDB határozatának végrehajtására halasztó hatálya van.

A bíróság érdemben felülvizsgálja a keresetet, a KDB-t új eljárásra csak akkor utasíthatja, ha valamely súlyos eljárási hiba merült fel (például az eljáró tanács nem volt szabályszerűen megalakítva, vagy a testület hatáskörét túllépve járt el). A bíróság döntései az alábbiak lehetnek:

- a) a megtámadott határozatot részben vagy egészben megváltoztathatja (ha nem volt megalapozott a KDB-határozat),
- b) a keresetet elutasíthatja (ha megalapozott volt a KDB-határozat),
- c) a felek között létrejött egyezséget jóváhagyhatja. Ez utóbbi esetben a KDB határozatát hatályon kívül kell helyezni, amelynek helyébe a bíróság által jóváhagyott egyezség lép.

A törvény nem tartalmaz rendelkezést arra, hogy a KDB határozatának felülvizsgálata során a panasz a bírósági eljárásban módosítható-e, viszontkereset előterjeszthető-e és a bírósági eljárásban hivatkozni lehet-e olyan tényre, körülményre, amelyre a felek a KDB előtti eljárásban nem hivatkoztak. A panasz módosítására akkor nincs mód, ha az a kötelező ügycsoportba tartozna, mivel a módosítással érintett körben a kormánytisztviselő elmulasztotta a döntőbizottsági eljárás kezdeményezését, így e körben nem születhet felülvizsgálható határozat sem. Egyéb esetekben a panasz módosítható és viszontkereset előterjesztésére is lehetőség van. Mivel a bíróság a KDB határozatát általában érdemben és teljes körűen felülvizsgálhatja, ezért mindkét fél a jogvita eldöntéséhez szükséges olyan további tényekre és körülményekre is hivatkozhat, amelyet a KDB nem vizsgált.

4. Az elévülés

A közszolgálati tisztviselői jogviszonyból származó igény érvényesítése céljából csak akkor lehet bírósághoz fordulni, ha az adott igény még nem évült el. Az elévülés az igények érvényesítéséhez fűződő érdekmulással függ össze, mivel az idő múlásával csökkenhet, illetve meg is szűnhet a félnek a teljesítéshez fűződő érdeke, továbbá megnehezülnek a bizonyítás körülményei. Mindezekre figyelemmel a jogbiztonság érdekében indokolt, hogy a törvény az igényérvényesítésre határidőt állapítson meg.

Amennyiben az elévülési határidő eltelt, a követelés bírósági úton már nem érvényesíthető [Kttv. 192. § (5) bek.].

Az általános szabály szerint a közzszolgálati tisztviselői jogviszonnyal kapcsolatos igény **három év alatt évül el** [Kttv. 192. § (1) bek.]. Például ha munkáltató nem fizeti meg az esedékessé vált jubileumi jutalmat, úgy azt a közzszolgálati tisztviselő 3 éven belül követelheti bírósági úton. A **bűncselekménnyel okozott kár** megtérítésére irányuló igény (illetve a bűncselekménnyel okozott személyiségi jogi sérelem miatt fizetendő sérelemdíj) **öt év** alatt, ha a büntethetőség elévülési ideje ennél hosszabb, ennek megfelelő idő alatt évül el [Kttv. 190. § (2)–(2a) bek.]. Például ha egy kormánytisztviselő jogtalan haszonszerzés végett valamely adatot megváltoztat az információs rendszerben, és az így elkövetett csalással hatmillió forintos kárt okoz, a munkáltató – mivel bűncselekmény történt – öt éven belül érvényesítheti kártérítési igényét a kormánytisztviselővel szemben. Ennél is hosszabb lehet az elévülési idő a büntethetőségi elévülési idő miatt. A büntethetőség elévülési idejét a Btk. határozza meg. Ez az egyes bűncselekményekre kiszabható büntetési tétel felső határának megfelelő idő, de legalább öt év. Például ha az előbbi esetben a kár az 50 millió forintot meghaladja, akkor a büntetés kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, így a munkáltató nyolc éven belül érvényesítheti kártérítési igényét.

Az elévülési idő **az igény esedékessé válásakor kezdődik**, azaz abban az időpontban, amikor a jogosult a követelésére igényt tarthat [Kttv. 192. § (4) bek.]. Például mivel a közzszolgálati tisztviselőnek a tárgyhavi illetményét a következő hónap ötödikéig kell megfizetni, a tárgyhavi illetmény elévülése a tárgyhót követő hó hatodik napján kezdődik. Kivételes szabály, hogy a szabadság kiadására vonatkozó igény a jogviszony fennállása alatt nem évül el [Kttv. 104. § (6) bek.]. Például a közzszolgálati tisztviselő a négy évvel ezelőtti elmaradt szabadságát is követelheti.

Az igény elévülését **hivatalból kell figyelembe venni** [Kttv. 192. § (4) bek.]. Ennek megfelelően az elévülés tényét akkor is vizsgálnia kell a bíróságnak, ha az alperes nem hivatkozik rá. Mindez nem zárja ki az elévülés utáni teljesítést, azt azonban az elévülésre hivatkozva utóbb nem lehet visszakövetelni [Kttv. 192. § (5) bek.]. Például ha a munkáltató a hat évvel korábbra járó illetményt kifizette a közzszolgálati tisztviselőnek, azt annak ellenére nem lehet visszakövetelni, hogy a követelés már elévült.

Amennyiben a jogosult a követelését menthető okból valamely akadály miatt nem tudja érvényesíteni, **az elévülés nyugszik**. Ebben az esetben az akadály megszűnésétől számított hat hónapon belül az érintett akkor is érvényesítheti igényét, ha az elévülési idő már eltelt, vagy abból hat hónapnál kevesebb van hátra. Így az elévülési idő meghosszabbodik [Kttv. 192. § (6) bek.]. A menthető ok akkor állapítható meg, ha a jogosult ténylegesen hibáján kívül akadályoztatva volt abban, hogy a jogait időben érvényesítse. Például a károsult a kár bekövetkeztéről önhibáján kívül nem tud, ez akadályozza őt kárigénye érvényesítésében.

Az elévülés megszakadása azt jelenti, hogy valamely jogi cselekmény hatására **az elévülési idő újratezdődik**. Az elévülést megszakítja például az igény érvényesítésére irányuló írásbeli felszólítás, az igénynek a bíróság előtti érvényesítése, vagy ha a kötelezett elismeri az igényt [Kttv. 192. § (7) bek.]. Ha az elévülést valamely fenti cselekmény megszakítja, az elévülési idő újraindul. Például ha a közszolgálati tisztviselő írásban felhívja a munkáltatót, hogy egy két évvel ezelőtt esedékes illetménypótlékot fizessen meg, e felszólítás kézhezvételétől a hároméves elévülési idő újraindul.

a) Az elévülési időnél rövidebb igényérvényesítési határidők

A Kttv. meghatároz olyan eseteket, amikor az általános elévülési időnél rövidebb idő áll a felek rendelkezésére, hogy követelésüket a KDB vagy a bíróság előtt érvényesíthessék.

Az alábbi esetekben az igényérvényesítési határidő 30 nap:

- mint fentebb már láthattuk, a kormánytisztviselő a közszolgálati panaszt a kötelező esetekben a sérelmesnek tartott munkáltatói intézkedést tartalmazó irat kézbesítésétől számított 30 napon belül nyújthatja be a KDB-hez [Kttv. 190. § (2) bek.].
- amennyiben a kormánytisztviselő a KDB határozatát sérelmesnek tartja, úgy a határozat közlésétől számított 30 napon belül támadhatja meg a bíróság előtt.
- ha a KDB a jogszabályban meghatározott időn belül nem bírálta el igényét, a kormánytisztviselő 30 napon belül bírósághoz fordulhat [Kttv. 190. § (3) bek.].
- 30 napon belül fordulhat a közszolgálati tisztviselő bírósághoz a munkáltató által kibocsátott fizetési felszólítással szemben.
- a köztisztviselő 30 napon belül fordulhat bírósághoz mindazokban az ügyekben, amelyekben a kormánytisztviselőnek a KDB-hez kell fordulnia igényérvényesítés esetén (például közszolgálati jogviszony megszüntetése, fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal kapcsolatos igény).

A panasz, illetve a keresetlevél benyújtására megállapított 30 napos határidőt megtartottnak kell tekinteni, ha a panaszt, illetve a keresetlevelet legkésőbb a határidő **utolsó napján postára adják**. Az igényt érvényesítő igazolási kérelmet terjeszthet elő, ha a határidőt elmulasztotta, az igény azonban 6 hónap elteltével még menthető mulasztás esetén sem érvényesíthető [Kttv. 190. § (7) bek., 238. § (5) bek.].

A határidőbe az annak megkezdésére okot adó intézkedés (kézbesítés) nem számít bele, az a következő napon kezdődik [Kttv. 22. § (3) bek.]. Ennek megfelelően a 30 napos határidő első napja az adott intézkedés személyes kézbesítése esetén a kézbesítést követő nap, vagy például postai kézbesítés esetén a kézhezvételt követő nap.

Ha az igényérvényesítési idő az általános (hároméves) elévülési időnél rövidebb, a munkáltató erről köteles tájékoztatni a közzszolgálati tisztviselőt magában az adott intézkedésben. Ezt a tájékoztatást nevezzük **jogorvoslati kioktatásnak**. A határidőről való kioktatás elmulasztása esetén az igény érvényesítésének ideje hat hónapra növekszik [Kttv. 19. § (4) bek.]. Például ha a munkáltató a felmentésben nem tájékoztatja a kormánytisztviselőt, hogy azzal szemben 30 napon belül fordulhat a KDB-hez, a közzszolgálati panasz hat hónapon belül érvényesen benyújtható. Megfelel a törvény előírásának például a következő felhívás: „Ez ellen az intézkedés ellen a kézbesítéstől számított 30 napon belül panaszt nyújthat be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz (1055 Budapest, Kossuth tér 2–4.)” Nem tekinthető viszont szabályszerűnek például a következő tájékoztatás: „A felmentés ellen panaszt nyújthat be.”

42. táblázat. Jogorvoslati határidő a közzszolgálati tisztviselő jogorvoslati igénye esetén

Sérelmezett intézkedés	KDB (csak kormány- tisztviselőknél!)	Bíróság
a) a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetésével, b) az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással, c) a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításaival, d) a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozattal, e) a kinevezés egyoldalú módosításával, f) a sérelemdíj megfizetése ügyében hozott határozattal kapcsolatos ügyekben.	30 nap	30 nap
Jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére vonatkozó megállapodás megtámadása (a megtámadás eredménytelenségének megállapításától számítva)	30 nap	30 nap
Fizetési felszólítás	–	30 nap
Egyéb igény érvényesítése	–	3 év, bűncselekménnyel kapcsolatos igény: 5 év, illetve a büntethetőség elévülési ideje

43. táblázat. A munkáltató és az érdekképviselői szerv jogorvoslati lehetősége

Sérelmezett intézkedés	Keresetindítási határidő
KDB-határozat	30 nap
Egyéb, Kttv.-ből származó igény	3 év, bűncselekménnyel kapcsolatos igény: 5 év, illetve a büntethetőség elévülési ideje
Jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére vonatkozó megállapodás megtámadása	A megtámadás eredménytelenségének megállapításától számított 30 nap

Összegzés

Kormánytisztviselői Döntőbizottság (KDB): országos hatáskörű testület, mely a kormánytisztviselők és munkáltatójuk között felmerült jogvitákban a bírósági eljárást megelőző jogorvoslati fórumként működik. Igénybevétele (igényérvényesítés esetén) bizonyos ügyekben kötelező.

Közszolgálati biztos: a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatlan időre kinevezett tagja, aki részt vesz a közszolgálati panasz elbírálásában, vagy véleményt ad.

Befogadhatósági vizsgálat: a KDB Titkárság kijelölt kormánytisztviselőjének arra irányuló vizsgálata, hogy a panasz (véleménykérés) határidőben érkezett-e, elbírálása a KDB hatáskörébe tartozik-e, illetve az megfelel-e a törvényi követelményeknek.

Közszolgálati panasz: a kormánytisztviselő jogorvoslati lehetősége, amelyet a KDB hatáskörébe tartozó munkáltatói intézkedéssel szemben 30 napon belül nyújthat be a KDB-hez, illetve azt jegyzőkönyvbe mondhatja.

Véleményezési eljárás: a KDB állásfoglalásának kérése arról, hogy a munkáltató vagy a kormánytisztviselő Kttv.-vel kapcsolatos igénye megalapozott-e. A véleménynek jogi kötőereje nincs.

Keresetindítási határidő: a bírósági eljárást megindító keresetlevél benyújtására előírt határidő.

Munkavállalói költségkedvezmény: a közszolgálati tisztviselő akkor jogosult rá, ha bruttó illetménye nem haladja meg a keresetlevél benyújtását vagy a jogviszonya megszűnését (megszüntetését) megelőző második év nemzetgazdasági bruttó havi átlagkeresetének kétszeresét. Teljes illetékmentességet jelent, és az eljárási költségeket sem kell előlegezni és (általában) megfizetni sem.

Elévülés: az igény bíróság előtti érvényesíthetőségének határideje. A közszolgálati jogban az általános elévülési idő három év.

Elévülés nyugvása: a jogosult a követelését menthető okból valamely akadály fennállta miatt nem tudja érvényesíteni.

Elévülés megszakadása: valamely jogi cselekmény hatására az elévülési idő újra kezdődik.

Jogorvoslati kioktatás: ha az igényérvényesítési idő az általános (hároméves) elévülési időnél rövidebb, a munkáltató erről köteles tájékoztatni a közzszolgálati tisztviselőt magában az adott intézkedésben. Elmaradása esetén az igényérvényesítési határidő hat hónapra nő.

Közigazgatási és munkaügyi bíróság: a közzszolgálati jogviszonyból származó jogviták elbírálására hatáskörrel rendelkező bírói jogorvoslati szerv.

Táblázatok és ábrák jegyzéke

Táblázatok

1. táblázat. A közszolgálat fogalmának meghatározása	15
2. táblázat. A civil közszféra munkajogának alakulása	16
3. táblázat. A közszolgálat és a magánszféra munkajogának jellegzetességei	18
4. táblázat. A Kttv.-hez kötődő fontosabb végrehajtási rendeletek	20
5. táblázat. A közszféra munkaviszonyainak sokszínű rendszere	34
6. táblázat. A Kttv. hatálya alá tartozó személyek.....	36
7. táblázat. Az egyes jogállásokra alkalmazandó szabályok	37
8. táblázat. A közszolgálati tisztviselői jogviszony alanyai	38
9. táblázat. A közszolgálati tisztviselővel szembeni jogalanyisági feltételek	41
10. táblázat. Példa a munkáltatói jogkör gyakorlásának megosztására	42
11. táblázat. A minőségi kiválasztás biztosítékai a Kttv.-ben	48
12. táblázat. A közszolgálati tisztviselői jogviszony létesítése	49
13. táblázat. A kinevezés módosításának szabályai	52
14. táblázat. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás időbeli korlátai	53
15. táblázat. A kinevezéstől eltérő foglalkoztatás három fő típusa.....	56
16. táblázat. A közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnésének és megszüntetésének esetei	63
17. táblázat. A felmentés indokai	74
18. táblázat. Felmentési tilalmak és korlátozások	81
19. táblázat. A végkielégítés mértéke	82
20. táblázat. A jogellenes megszüntetés jogkövetkezményei	88
21. táblázat. A közszolgálati jogviszonyból eredő fő- és mellékkötelezettségek	93
22. táblázat. A képzésekre vonatkozó szabályok	96
23. táblázat. A tanulmányi szerződés alapján nyújtott támogatás sorsa	98
24. táblázat. Pótszabadságok a Kttv. szerint	102
25. táblázat. A zárt és nyílt közszolgálati rendszerek összehasonlítása	108
26. táblázat. A Kttv. rendszerére jellemző jogintézmények	109
27. táblázat. Az I. besorolási osztály (felsőfokú iskolai végzettségűek).....	110
28. táblázat. A II. besorolási osztály (középiskolai végzettségűek)	111
29. táblázat. A teljesítményértékelés eredménye	114
30. táblázat. A címadományozás	117
31. táblázat. A tanácsadói munkakörök	118
32. táblázat. A közigazgatási tanácsadói címek	118

33. táblázat. A szakmai tanácsadói címek	118
34. táblázat. A vezetők alapilletménye	121
35. táblázat. A Kttv. szerinti kötelező illetménypótlékok	124
36. táblázat. Az idegennyelv-tudási pótlék	125
37. táblázat. A jubileumi jutalom	125
38. táblázat. A szakszervezet törvényi jogai a Kttv.-ben	148
39. táblázat. Érdekegyeztetés a közszolgálatban	154
40. táblázat. A munkaügyi viták rendszere	158
41. táblázat. A kormánytisztviselő igényérvényesítési lehetőségei	163
42. táblázat. Jogorvoslati határidő a közszolgálati tisztviselő jogorvoslati igénye esetén ..	168
43. táblázat. A munkáltató és az érdekképviselői szerv jogorvoslati lehetősége	169

Ábrák

1. ábra. Az öregségi nyugdíj jogosultsági feltételeivel rendelkező közszolgálati tisztviselő továbbfoglalkoztatásának feltételei	65
2. ábra. A jogviszonyváltás esetei	66
3. ábra. Az áthelyezés esetei	71
4. ábra. Eljárás összeférhetetlenség esetén	99
5. ábra. Példa a vezetői szintekre	120
6. ábra. A fegyelmi eljárás menete	138

ELTE JOGI KARI KÖNYVSOROZAT

ELTE Jogi Kari Jegyzetek

ISSN 2060 5986

1. DEZSŐ Márta – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 130 o., ISBN 978 963 284 044 4
2. KOVÁCS Árpád: *Közpénzügyek*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 379 o., ISBN 978 963 312 004 0
3. PRINCZINGER Péter: *Sportjog I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 264 o., ISBN 978 963 312 009 5
4. MARGITÁN Éva (szerk.): *Büntetőjog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 461 o., ISBN 978 963 312 010 1
5. RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 410 o., ISBN 978 963 312 020 0
6. PRINCZINGER Péter (szerk.): *Sportjog II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 405 o., ISBN 978 963 312 033 0
7. SZEIBERT Orsolya: *Családi jog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 255 o., ISBN 978 963 312 119 1
8. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 643 o., ISBN 978 963 312 130 6
9. KÉPES György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 233 o., ISBN 978 963 312 156 6
10. FERENCZ Jácint – GÖNDÖR Éva – GYULAVÁRI Tamás – KÁRTYÁS Gábor:
Munkajogi alapismeretek.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 213 o., ISBN 978 963 312 159 7
11. GYULAVÁRI Tamás – HÖS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Munkajogi feladatok és jogesetek*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 185 o., ISBN 978 963 312 174 0
12. HOFFMAN István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 138 o., ISBN 978 963 312 193 1
E-Book: <http://www.elte reader.hu/kiadvanyok/hoffman-istvan-bevezetes-a-teruletfejlesztesi-jogba/>

13. FLECK Zoltán (szerk.): *Jogszociológiai előadások.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 196 o., ISBN 978 963 312 196 2
14. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 198 6
15. BÖLCS Ágnes: *Italiano giuridico.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 206 o., ISBN 978 963 312 208 2
16. KIRÁLY Miklós (szerk.): *UNIDROIT – Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei 2010*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 121 o., ISBN 978 963 312 213 6
E-Book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/unidroit/>
17. KEDVES Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 107 o., ISBN 978 963 312 210 5
E-Book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/kedves-imre-a-kulonleges-titkos-szolgalati-eszkozok-alkalmazasanak-tortenete/>
18. KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 177 o., ISBN 978 963 312 222 8

ELTE Jogi Kari Tankönyvek

ISSN 2060 6494

1. BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944).*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 402 o., ISBN 978 963 284 043 7
2. VARGA István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 1093 o., ISBN 978 963 284 152 8
3. KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 494 o., ISBN 978 963 312 022 4
4. MENYHÁRD Attila: *Dologi jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 448 o., ISBN 978 963 312 030 9
5. KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 290 o., ISBN 978 963 312 032 3
6. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 387 o., ISBN 978 963 312 072 9
7. GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 591 o., ISBN 978 963 312 155 9

8. MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga.*
Nyolcadik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 557 o., ISBN 978 963 312 131 3
9. BERKE Barna – PAPP Mónika: *Az Európai Unió gazdasági joga II. Az Európai Unió versenyjoga.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 285 o., ISBN 978 963 312 165 8
10. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 344 o., ISBN 978 963 312 177 1
11. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 362 o., ISBN 978 963 312 192 4
12. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet.*
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 677 o., ISBN 978 963 312 206 8

ELTE Jogi Kari Tudomány
ISSN 2060 9361

1. MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet. Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 488 o., ISBN 978 963 284 065 9
2. GÁRDOS Péter: *Az engedményezés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 462 o., ISBN 978 963 284 087 1
3. HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 395 o., ISBN 978 963 284 088 8
4. FILÓ Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 353 o., ISBN 978 963 284 104 5
5. Gábor HAMZA: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 826 o., ISBN 978 963 284 095 6
6. FLECK Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 237 o., ISBN 978 963 284 127 4
7. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 281 o., ISBN 978 963 284 129 8

8. NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 270 o., ISBN 978 963 312 007 1
9. SZABÓ Máté – PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 291 o., ISBN 978 963 312 008 8
10. FUGLINSZKY Ádám: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben. Québec, Kanada.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 518 o., ISBN 978 963 312 024 8
11. SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 158 o., ISBN 978 963 312 031 6
12. NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 214 o., ISBN 978 963 312 029 3
13. MIKLÓS KIRÁLY: *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 304 o., ISBN 978 963 312 045 3
14. MEZEY Barna (szerk.): *A szimbólumok üzenete. A jogi kultúra jelképei: eljárások, szokások, formák és tárgyak.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 595 o., ISBN 978 963 312 054 5
15. ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 359 o., ISBN 978 963 312 061 3
16. SZÉKELY László: *A személyiségi jogok hazai elmélete.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 191 o., ISBN 978 963 312 079 8
17. BALÁZS JÓZSEF GELLÉR: *Legality on Trial. A Theoretical Analysis of the Legality of Substantive Criminal Norms.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 303 o., ISBN 978 963 312 085 9
18. KISFALUDI András (szerk.): *Versenyjogi jogsértések – magánjogi következmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 235 o., ISBN 978 963 312 142 9
19. GELLÉR Balázs József: *Legalitás a vádpadon.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 317 o., ISBN 978 963 312 154 2
20. TAMÁS SZABADOS: *The Transfer of the Company Seat within the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 253 o., ISBN 978 963 312 144 3
21. BÁNYAI Ferenc – NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Közvetítés és vitarendezés a jogi és a vallási kultúrákban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. ISBN 978 963 312 202 0

22. GOSZTONYI Gergely: *Alternatív (?) média. A közösségi média jogi szabályozásának vetületei.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 194 8
23. SIKLÓSI Iván: *A nemlétező, érvénytelen és hatálytalan jogügyletek elméleti és dogmatikai kérdései a római jogban és a modern jogokban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 452 o., ISBN 978 963 312 200 6
24. SZEIBERT Orsolya: *A házasság Európában a jogegységesítő törekvések tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 260 o., ISBN 978 963 312 201 3
25. NAVRATIL Szonja: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 180 o., ISBN 978 963 312 209 9
26. TÓKEY Balázs: *Az egészségbiztosítási szerződés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 345 o., ISBN 978 963 312 221 1
27. KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara: *A szabadságelvonás határai.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 317 o., ISBN 978 963 312 220 4
28. FEKETE Balázs – FLECK Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a kortárs jogelméletről.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 341 o., ISBN 978 963 312 223 5

A magyar munkajogban 1992 óta külön szabályok vonatkoznak a közigazgatásban dolgozókra. A jegyzet ezeket a sajátos szabályokat mutatja be, követve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény felépítését. A részletszabályok és a gyakran változó végrehajtási rendeletek átfogó ismertetése helyett csak a közszolgálati munkajog legjellemzőbb, legfontosabb intézményeit elemezzük. Úgyszintén nem térünk ki a versenyszféra munkajogából ismert (átvett) szabályokra, amelyekről bővebben a *Munkajogi alapismeretek* című kiadványban olvashat az érdeklődő. A 2012-ben hatályba lépett közszolgálati munkajog számos olyan új intézményt tartalmaz, amelyeknek egyelőre nincs bírói gyakorlata. A kötet szerzői ezeknek az új fogalmaknak, jogintézményeknek az értelmezésére, kritikai értékelésére is kísérletet tesznek (például méltatlanság, bizalomvesztés, kinevezés egyoldalú módosítása, közszolgálati panasz).

A szerzők a közszolgálati munkajog oktatásában és gyakorlati alkalmazásában is jártas szakemberek, akik között egyaránt találunk egyetemi oktatót, a közigazgatásban is gyakorlatot szerzett ügyvédet vagy munkaügyi bírót. A könyv írása során egyszerű, olvasmányos nyelvezetre törekedtünk, a megértést számtalan példa, részletes magyarázat és mintegy 50 táblázat, ábra segíti. A fejezetek végén a kulcsfogalmakat külön is összefoglaljuk. A kötet elsősorban a közigazgatás személyi működésével ismerkedő hallgatók számára, tananyagnak készült. De ajánljuk a közigazgatásban dolgozók vagy munkáltatói jogkört gyakorlók számára is mint a szabályos munkaügyi működéshez segítségül hívható útmutatót.

ISBN 978-963-312-222-8



9 789633 122228