



A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETÉNEK MÉLTATLANSÁGA – A BÍRÓI JOGGYAKORLAT ELEMZÉSÉN KERESZTÜL

HOLECSKA ZSÓFIA*

* PhD hallgató, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: holecska.zsofia@gmail.com

Absztrakt

Jelen tanulmány célja a közigazgatás személyzetére vonatkozó jelenleg hatályos méltatlansági szabályozás különbözőségének vizsgálata a magyar bírói gyakorlat elemzésén keresztül. A vizsgálódás kiindulópontját a közigazgatás szereplőire vonatkozó eltérő méltatlansági szabályrendszer adja, amely a személyzet funkcionális csoportosíthatóságából adódik. Ez az eltérés a bírói pulpitus előtt még inkább kiviláglik. A tanulmány ezen különbözőségek vizsgálatát és elemzését tűzte ki célul.

A dolgozat először az összehasonlítás módszerével rendszerezi a közigazgatás szereplőit, röviden ismertette a rájuk vonatkozó méltatlansági szabályokat. Ezt követően az empirikus kutatómódszertant alkalmazva veszi számba az egyes szereplők körében a bíróság előtt megtámadott méltatlanságot megállapító döntéseket az indukció módszerét alkalmazva, és a vizsgált jogesetektől kiindulva olyan általánosításokat igyekszik megfogalmazni, amelyek megmagyarázzák a megfigyelt különbözőségeket és ezek indokoltságát. A tanulmány egyrészt rá kíván világítani a jogalkotói célok és a társadalmi valóság közötti távolságra, másrészt a dolgozat végén megfogalmazott *de lege ferenda* javaslatokkal visszacsatolásként kíván szolgálni a jogalkotónak.

Kulcsszavak

Méltatlanság, érdemtelenység, közigazgatás személyzete, közbizalom, joggyakorlat.

Abstract

The study aims to examine the differences in the rules on the indignity of public administration staff through the analysis of the Hungarian judicial practice. The starting point of the research is a different system of indignity rules for the actors of the public administration, which results from the functional grouping of the staff. This difference is even more evident in front of the court. The purpose of this paper is to examine and analyse these differences.

Firstly, it groups the actors of the public administration using the method of comparison, giving a brief introduction to the indignity rules applicable to them. Secondly, applying the empirical research methodology, it takes into account the decisions establishing indignity contested in court among the certain actors. Thirdly, using the method of induction, starting from the legal cases of the investigation, the research tries to formulate generalizations that explain the observed differences and their justification. On the one hand, the study aims to point out the distances between legislative goals and social reality, and on the other hand, it aims to serve as a feedback to the legislator with the *de lege ferenda* suggestions formulated at the end of the study.

Keywords

Indignity, unworthiness, staff of administration, public trust, legal practice.

1. A közigazgatás személyzetének differenciálása

A jelenlegi magyar közigazgatás személyzetét különböző szempontok alapján lehet csoportosítani (Hazafi, 2019, 13–19; Ludányi, 2020, 42–51), azonban jelen kutatás az eddigiektől eltérő megközelítésből teszi meg ezt a distinkciót.¹ A *szűkebb értelemben vett civil közigazgatásban* mint a vizsgálódás leszűkített színterében,² két alrendszer lehet egymástól elkülöníteni: az *államigazgatást* és az *önkormányzati igazgatást*. Mindkét szférának vannak *politikai* és *szakmai* szereplői. Ez azt jelenti, hogy mind az államigazgatás, mind az önkormányzati igazgatás oldalán vannak olyan szereplők, akik az igazgatás törvényes, jogszerű és szakszerű működéséért felelősek (*szakmai szereplők*), és vannak olyanok, akik a politikai akaratot testesítik meg (*politikai szereplők*) (Holecska 2022, 23–34).

A közigazgatás személyzete tagjainak részletes felsorolását a jogállásukat szabályozó törvények teszik meg. Az államigazgatás szakmai szereplőire nézve a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.), valamint a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) tartalmaz rendelkezéseket,³ míg az államigazgatás politikai szereplőit kizárólag a Kit.-ben találjuk.⁴

Az önkormányzati igazgatás szakmai szereplőit a Kttv. sorolja fel,⁵ míg a politikai szereplőit a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.)⁶

¹ Jelen tanulmánynak nem célja megismételni a korábbi tanulmányok során megtett distinkciókat, csupán az aktuális vizsgálódás irányához és módszeréhez kapcsolódóan tisztázandó kérdéseket taglalja. Bővebben lásd: Holecska (2022, 23–34).

² A kutatás a tulajdonképpeni közigazgatási szervek személyzetére fókuszál, leszűkítve a civil közigazgatásra. A végrehajtó hatalom fegyveres szerveinek személyzete nem képezi a vizsgálódás tárgyát, ugyanis rájuk speciális szabályok vonatkoznak, speciális feladatokat látnak el, sajátos szolgálati körülményekkel, amely alapján sajátos jogok illetik és kötelezettségek terhelik őket.

³ Kttv. 1. §, Kit. 3. § (6)–(8) bekezdés és Küt. 1. §.

⁴ Kit. 3. § (2)–(5) bekezdés.

⁵ Kttv. 1. §.

⁶ Möt. 28. § és 63. §.

Az említett felsorolásokat szemlélteti az alábbi ábra:

| Közigazgatás | | |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| | Államigazgatás | Önkormányzati igazgatás |
| Politikai szereplők | a) Politikai felsővezetők: miniszterelnök, miniszter, miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkár; b) Politikai vezető: főispán, c) Tanácsadók: politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó, kabinetfőnök; d) Biztosok: kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos. | a) Polgármester; b) Főpolgármester; c) Helyi önkormányzati képviselők. |
| Szakmai szereplők | a) Szakmai felsővezetők: közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, kormányzati főhivatal, központi hivatal vezetője, helyettese, kormányhivatal főigazgatója, Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság vezetője; b) Szakmai vezetők: kormányhivatal igazgatója, járási hivatalvezető, annak helyettese, főosztályvezető, osztályvezető; c) Központi és területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői; d) Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv kormánytisztviselői, kormányzati ügykezelői; e) Különleges jogállású szervek köztisztviselői, munkavállalói. | a) Képviselő-testület hivatala köztisztviselői és közszolgálati ügykezelői; |

1. táblázat: A közigazgatás személyzete.

A differenciálás nem csupán az eltérő funkcionalitás szempontjából jelentős, hanem az ebből következően eltérően megállapított méltatlansági szabályok magyarázata és az ehhez kapcsolódó joggyakorlat elemzése miatt is.

2. A méltatlanság fogalma és helye a közigazgatási szereplők körében

A *méltatlant* mint kifejezést nem illő, nem ildomos, meg nem érdemlő vagy megkérdőjelezhető szavakkal lehetne a leginkább körülírni és megmagyarázni. Olyan helyzet, amikor valaki nem érdemel meg valamit az általa kialakított körülmények miatt. Ha úgy tetszik, egyfajta magatartás tanúsítása, amely megkérdőjelezi alkalmasságát és személyét egy adott feladat ellátására. Ez a jelentéstartalom fogalmazódik meg az önkormányzati igazgatás szakmai szereplői méltatlanságának deklarációjában.⁷ Ha a munkavégzésük során, jogviszonyukból eredő kötelezettség megszegésével vagy munkahelyükön kívül olyan magatartást tanúsítanak, amely a munkáltató jó hírnevét, a beosztás tekintélyét és a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja,

⁷ A méltatlanságnak a Kttv.-ben történő deklarációjáról szóló kritikát lásd Kártyás (2014, 33).

a jogviszonyukat felmentéssel megszüntetik.⁸ Esetükben tehát az átlagosnál magasabb szintű magatartási követelmények érvényesülnek: tisztában kell lenniük azzal, hogy minden cselekedetükkel és megnyilvánulásukkal – mind a munkavégzésükkel összefüggően, mind pedig attól függetlenül, a munkahelyükön kívül is – megalapozzák vagy éppen megrendítik a bizalmat az állampolgárokban a közfeladatokat ellátó szervek iránt. Ugyanezen szabályok vonatkoznak az államigazgatás *egyes szakmai szereplőire*, azonban a többségre a Kit. és a Küt. egy teljesen más jogintézményt nevesít: az *érdemteleniséget*.⁹ A Kit. és a Küt. rendelkezései szerint csak a munkahelyen kívül tanúsított magatartás releváns, a munkavégzés során tanúsított nem megfelelő magatartást fegyelmi jogkörben elbírálandó vétségként értékelik, és ennek megfelelően szankcionálják. Az érdemteleniség második esetköre, amikor a tisztviselő feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát a munkáltató fenntartsa, a Kttv. bizalomvesztés elemeit idéző tényállási elem (Hazafi & Ludányi, 2021, 362–364).

Az államigazgatás politikai szereplőire egyáltalán nem vonatkoznak méltatlansági vagy érdemteleniségi szabályok, azaz nem szüntethető meg a jogviszonyuk azon az alapon, ha nem a bizalomhoz méltó magatartást tanúsítják. Az önkormányzati igazgatás politikai szereplői esetében az Mötv. a méltatlanságot mint tisztséget megszüntető okot a korábbi szabályozásokhoz képest új jogintézményként nevesíti, amely a 2014-es általános önkormányzati választások napján lépett hatályba (Balázs, 2014, 2). Tekintettel a méltatlanság fogalmaként meghatározott szubjektív értékítéletre – amelyben több mérce jelenhet meg, így objektíven nem határozható meg – a törvény felsorolta azokat az eseteket, amelyek bekövetkezésekor a képviselők vagy a polgármesterek elvesztik a megbízásukat (Balázs et al., 2016, 167). Eszerint méltatlan a képviselő, ha a) szándékos bűncselekmény miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik; b) köztartozás rendezését elmulasztja; c) felszámolás során ki nem elégített követelésekért a bíróság jogerősen megállapította felelősségét, azonban nem elégíti ki a megállapított hitelezői követeléseket; d) jogerős bírósági döntés végrehajtását akadályozza, vagy felrőhatóan elmulasztja; e) fennálló összeférhetlenség tudomásra hozatalát elmulasztja.¹⁰

A fenti felsorolás egy szigorú taxáció, ahol nem kerül értékelésre a társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsítása, mint a szakmai szereplőknél, jöllehet a mandátumukhoz a választópolgárok által irántuk tanúsított bizalom megtestesülése – megválasztásuk – révén jutottak.

A méltatlansági szabályok eltérő megállapítása az egyes szereplőkre nézve még inkább kiviláglik a joggyakorlatban, amelynek elemzését jelen tanulmány célul tűzte ki. Tette ezt azért, mert a méltatlanság megállapítására elsődlegesen jogosult szervek – ahogy a későbbiekben bemutatásra kerül, a képviselő-testület és a munkáltató – döntései többségében nem kereshetőek, mivel nem nyilvánosak, így nem lehet belőlük következtetéseket levonni. A képviselő-testület az önkormányzati rendeletet az Mötv.-ben meghatározottak szerint közzéteszi,¹¹ de így is a látencia jellemző ezekre az ügyekre. A bírósági döntések vizsgálatára azonban van lehetőség, mint ahogyan az alább kifejtésre is kerül.

⁸ Kttv. 64. § (1) bekezdés.

⁹ Kit. 109. § (2) bekezdés és Küt. 39. § (18) bekezdés.

¹⁰ Mötv. 38. § (1) bekezdés.

¹¹ Mötv. 51. § (2) bekezdés.

3. A méltatlanság a bírói joggyakorlatban

3.1. A méltatlanság megállapításának szabályai az önkormányzati igazgatás politikai szereplői körében

Kiindulásképpen rögzítenünk kell, hogy az önkormányzati képviselők méltatlanságát főszabály szerint a képviselő-testület állapítja meg zárt ülés keretében határozat formájában. Ezt a határozatot a képviselőnek és a kormányhivatalnak meg kell küldeni.¹² Az a képviselő, akinek megállapították méltatlanságát és a tisztségének megszűnését, a megállapító határozat közlését követő öt napon belül *jogorvoslattal* élhet¹³ és megtámadhatja a közigazgatási ügyben eljáró bíróság előtt.¹⁴

Ha a képviselő-testület nem állapítja meg a méltatlanságot, vagy a döntése jogszabálysértő, akkor a méltatlanság megállapítását a kormányhivatal is kérheti a bíróságtól. A bíróság határozata ellen van helye fellebbezésnek. A bíróság döntése ellen azonban nincs helye perújításnak, viszont felülvizsgálatnak igen.¹⁵

Ezen szabályok alkalmazása érvényes a polgármesterek méltatlanságának megállapítására is.¹⁶

Az Möt. fenti rendelkezései alapján a bíróság akkor vizsgálja az önkormányzati képviselők és polgármesterek méltatlanságát, ha ők kifogásolják a képviselő-testület döntését, vagy ha a képviselő-testület nem hozott döntést vagy ez a döntés jogszabálysértő és a kormányhivatal indít pert. Ez utóbbi két esetben a felperesi oldalon a kormányhivatal szerepel, míg az alperesi oldalon elsőrendű alperesként maga az önkormányzati képviselő, másodrendű alperesként pedig az önkormányzat.¹⁷

3.2. A méltatlanság bírói gyakorlatának vizsgálata az önkormányzati igazgatás politikai szereplői esetében

A rendes bírósági határozatok keresése előtt fontos az Alkotmánybíróság gyakorlatát is számba venni, azt, hogy vizsgálta-e az Möt. alkalmazásának kereteit és tett-e megállapításokat a gyakorlat számára. A bírói döntések felett ugyanis az Alkotmánybíróság rendelkezik direkt, intézményesített, külső alkotmányossági kontrollal (Hörcherné, 2022, 80). Az Alkotmánybíróság méltatlansággal összefüggésben hozott határozatainak vizsgálata azért jelentős, mert határozatai kötelezőek a rendes bíróságokra nézve, ráadásul az Alkotmánybíróságnak kiegyenlítő és jogalakító szerepe van (Schanda, 2021, 117).

¹² Möt. 37. § (2)–(3) bekezdés.

¹³ Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk (7) bekezdés, 25. cikk (2) bekezdés.

¹⁴ Möt. 37. § (4) bekezdés; Magyarországon 2020. április 1-je után, miután nem épült ki a független és önálló Közigazgatási Bíróság, amely a közigazgatással szembeni jogvédelem jelentős eszköze lett volna, a törvényszékek közigazgatási kollégiumai járnak el elsőfokon közigazgatási perekben, amelyek döntenek a fent meghatározott ügyekben, így az általuk, az ítéletátlak mint másodfokú és a Kúria mint másodfokú és felülvizsgálati fórum által meghozott döntéseket vizsgáljuk. Vö: Patyi (2021, 246–247).

¹⁵ Möt. 37. § (5)–(6) bekezdés.

¹⁶ Möt. 72. § (4) bekezdés.

¹⁷ Lásd: Kf.IV.39.100/2020/3.; 101.K.700.872/2021.; 101.K.702.579/2021/6.; 101.K.701.157/2021.

A vizsgált időszakban¹⁸ az Alkotmánybíróság egy olyan határozatot hozott, amely az önkormányzati igazgatás politikai szereplői – ez esetben a polgármester – méltatlanságára vonatkozó szabályozást érintette.¹⁹ Az Alkotmánybíróság határozatában jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg, ugyanis – 2021. január 1-jét megelőzően – a polgármesterek választásán akár olyan jelölt is indulhatott, akit jogerősen szabadságvesztésre ítélték, de a büntetést nem kellett letöltenie; ugyanakkor, ha a jelöltet megválasztották, a tisztséget nem tölthette be, mert önmagában a jogerős marasztaló ítéletre tekintettel méltatlannak minősült.²⁰ Az Mötv. módosítása révén ma már egyértelműen elkülönül a passzív választójog kizárására és a méltatlanságra vonatkozó szabály, így a választásból nincs kizárva az a polgármesterjelölt, akit felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték, de ha a megválasztott polgármestert hivatali ideje alatt szabadságvesztésre ítélik – függetlenül attól, hogy le kell-e töltenie – méltatlan a tisztséghez. A korábbi megállapítást tovább általánosítva tehát azt lehet mondani, hogy – nem csak az államigazgatásban – a közigazgatásban az átlagnál magasabb szintű magatartási követelmények érvényesülnek, hiszen ha az AB határozat szerinti esetről maradunk: amíg csak polgármesterjelölt valaki, akár jogerős marasztaló ítélet hatálya alatt is állhat (a választópolgárok döntenek, hogy így is bizalmat szavaznak-e neki), viszont a megválasztását követően ez már nem elfogadható.

A rendes bírósági határozatok alapján a vizsgált időszakban²¹ 14 méltatlanságot megállapító bírói döntést találtunk. Az egyik ezek közül a fentebb tárgyalt AB határozattal és az ezt eredményező jogszabályváltozással kapcsolatos. Ugyanis a bíróság 2020-ban – azaz a módosítást megelőzően – azt állapította meg, hogy a képviselő szándékos bűncselekmény elkövetése esetén, amiért végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, azonban előzetes mentesítésben részesül, nem válik méltatlanná.²² Azonban a 2021. január 1-jén hatályba lépett törvénymódosítás révén, ha a képviselőt a megbízatásának ideje alatt szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélik, akkor a mentesítésre tekintet nélkül méltatlanná válik.

Ez a módosítás nemcsak a fentebb tárgyalt okok miatt is volt célszerű, hanem mert a mentesítés ténye nem változtat azon, hogy az önkormányzati képviselő elkövetett egy szándékos bűncselekményt. Ez a magatartás pedig még inkább a közbizalom ellen hat, különösen, hogy a bíróság által vizsgált esetben a bűncselekmény kiskorú veszélyeztetésének elkövetése volt.

A bírói joggyakorlat elemzése során arra az általános megállapításra juthatunk, hogy a bíróság leggyakrabban a fennálló köztartozás rendezésének elmulasztása miatt állapította meg egy képviselőnek a méltatlanságát. Legtöbbször – 10 esetben – azért volt méltatlan, mert a fennálló köztartozását a NAV-tól kapott értesítés kézhezvételét követő 60 napon belül nem rendezte vagy nem kért fizetési halasztást.²³ Ennek fennállása azért aggályos, mert ebben az esetben ma-

¹⁸ A méltatlanságra vonatkozó szabályok 2014-ben történt hatályba lépése okán a vizsgálat az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján 2014–2022. években közzétett határozatokra fókuszált.

¹⁹ 23/2020. (VIII. 4.) AB határozat.

²⁰ Vö. a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény 1. § (4) bekezdését, valamint az Mötv. 2021. január 1. előtt hatályos – a 72. § (4) bekezdése alapján értelmezett – 38. § (1) bekezdésének b) pontját.

²¹ A vizsgálat ez esetben is a – bírósági határozatok gyűjteményében közzétett – 2014–2022. évi határozatokra fókuszált, a méltatlanságra vonatkozó szabályok 2014-ben történt hatályba lépésére tekintettel.

²² Kf.VI.39.949/2020/4.

²³ 103.K.702.828/2020/6., Kf.39.990/2021/6., 101.K.702.128/2021/8., 103.K.702.593/2021/4., 103.K.702.021/2021/8., 104.K.700.768/2022/10., 102.K.700.328/2021/19., 101.K.700.872/2021/13., 101.K.702.579/2021/6., 101.K.701.157/2021/6.

gának a közösségnek, a köznek tartozik, amelynek érdekeit neki is szolgálnia kell, ebből vesz el vagyont. Másrésztől aggályos azért is, mert egy hatósági felhívásnak sem tesz eleget, nem rendezi a tartozást, így megrendül a választópolgárok bizalma bennük.

Ugyanezt a kétséget veti fel, amikor a képviselő egy jogerős bírósági döntés végrehajtását rosszhiszeműen elmulasztja. Ebben az esetben sem tanúsít jogkövető magatartást, amely alapján jogszerűen állapítható meg a méltatlanság.²⁴

Abban az ügyben például, amikor a képviselő-testület – közérdekű bejelentés alapján – megszüntette a képviselő megbízását, mert elmulasztotta bejelenteni, hogy egy lap felelős szerkesztője,²⁵ a közigazgatási ügyben eljáró bíróság a határozatot megsemmisítette. Az ügyben tényállásistázási kérdésként merült fel, hogy a lap kiadása gazdasági szolgáltatásnak minősül-e, ez ugyanis a sajtótermék-kiadás egyik lényeges fogalmi eleme. Ezt a körülményt a képviselő-testület elmulasztotta megvizsgálni, kizárólag arra alapozta döntését, hogy a lap szerepel a sajtótermékek nyilvántartásában. A Kúria rámutatott, hogy a nyilvántartásba vétel a kiadmány minősítése szempontjából kötőerővel nem bír, ahhoz, hogy sajtótermék legyen, gazdasági szolgáltatás nyújtására kell irányulnia, meg kell felelnie a sajtótermék fogalmi elemeinek, és ezt ténylegesen vizsgálni kell minden esetben. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a méltatlanság megállapítására irányuló eljárásban a tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülnie kell, a méltatlanság alapjául szolgáló tényeket fel kell tárni, a talált bizonyítékokat ismertetni kell a képviselővel, akit megillet a nyilatkozattétel és az ellenbizonyítás. Az eljárás teljes anyagát a döntés meghozatala előtt ismertetni kell a képviselő-testülettel.²⁶

Annak deklarálási igényét, hogy a politikai és szakmai szereplők – bizalmi pozíciójuk és közérdekű tevékenységük alapján – hasonló magatartási szabályoknak feleljenek meg, a joggyakorlaton felmerülő anomália is alátámasztja, tekintettel arra az esetre, amikor a képviselő-testület megállapította annak a képviselőnek az összeférhetetlenségét, aki – a bizottság által lefolytatott eljárás eredményeként – az Mötv. 36. § (1) bekezdésének első fordulata alapján, olyan tevékenységet folytatott, amely a feladatainak ellátásához szükséges közbizalmat megingatja. Az önkormányzat a képviselő magatartását az összeférhetetlenség körében kívánta értékelni az általános klauzula szerint. A bíróság azonban – összevetve az összeférhetetlenség és méltatlanság jogintézményét – rámutatott arra, hogy az összeférhetetlenség a hatalom megosztásának és az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítására hivatott. Ezt a jogintézményt el kell választani a méltatlanságtól, amelyet az Mötv. által meghatározott rendelkezések szerint lehet megállapítani. Ezek olyan magatartások, amelyek tanúsítása szembe megy a képviselőtől társadalmilag elvárható erkölcsi tisztasággal és példamutatással. Nem egyes tisztségek betöltéséhez kapcsolódnak, hanem a képviselő magatartásának következményei. Nem általában teszi vizsgálhatóvá az erkölcsi feddhetetlenséget, hanem kizárólag az ott felsorolt tényállások mentén. Megállapította, hogy a képviselő-testületnek a méltatlansági eljárás során nincs lehetősége arra, hogy további erkölcsi minimumokat határozzon meg, amelyek a tisztség megszüntetéséhez vezetnek.²⁷

A fenti döntés rámutat arra, hogy a jogértelmezés alapján a bíróság nem értékelheti a képviselő közbizalomnak nem megfelelő, etikátlan és erkölcsileg kifogásolható magatartását, mivel

²⁴ 103.K.701.302/2021/9.

²⁵ A méltatlanság vonatkozásában releváns jogszabályhely ez esetben az Mötv. 38. § (1) bekezdésének g) pontja alapján a 36. § (1) bekezdés i) pont.

²⁶ Kf.IV.39.100/2020/3.

²⁷ K.702.405/2020/8.

ez a követelmény nincs törvényi szinten rögzítve, ellentétben a szakmai szereplők esetében irányadó szabályokkal. A politikai és a szakmai szereplők méltatlansága körében irányadó szabályozás egységesítésének indokoltságát a közigazgatásban beöltött szerepük adja: mindketten a köz érdekében és a közbizalom birtokában látják el a tevékenységüket. A képviselők esetében ez a bizalom a megválasztásukban ölt testet, a köztisztviselők esetében a kinevezésükben. A pozíciók jellegéből adódóan jogalkotó általi deklarációra szorul, ha a politikai szereplők nem e kívánalomnak megfelelően látják el feladataikat, és nem tanúsítanak erkölcsileg feddhetetlen magatartást.

3.3. Az önkormányzati igazgatás szakmai és az államigazgatás egyes szakmai szereplőinek méltatlansága

A köztisztviselők méltatlansága a jogviszony megszüntetésén belül a felmentés kötelező esete, amely jogot az alapjául szolgáló okról való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, legfeljebb azonban az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig lehet gyakorolni. A felmentés közlése előtt a köztisztviselőnek lehetőséget kell biztosítani az okok megismerésére és a védekezésre.²⁸ A köztisztviselőnek is lehetősége van arra, hogy bíróság előtt támadja meg a munkáltató felmentését a jogviszony jogellenesen történő megszüntetésére hivatkozva (Csatlós & Siket, 2021, 205–206).

A köztisztviselők méltatlanságának az Alkotmánybíróság gyakorlatában való megjelenését a jelenleg hatályos joganyag alapján a 2012-es évtől keressük, ugyanis a Kttv. ezen rendelkezései 2012. március 1-jén léptek hatályba, a záróév pedig 2022. Az Alkotmánybíróság a méltatlanságot a szólásszabadsággal mint alapvető joggal összefüggésben vizsgálta. Ennek körében rámutatott, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony betöltésével, a közhivatal viseléséhez való jog gyakorlásával a kormánytisztviselő önkorlátozásnak veti alá magát. Ez azzal jár, hogy egyes alapvető jogaival olyan mértékben élhet, amittől nem lesz méltatlan a közhivatal viselésére. A köztisztviselőnek tisztában kell lennie azzal, hogy az egyes megnyilvánulásai alapján alakul ki vagy rendül meg a bizalom az állampolgárok részéről iránta vagy a közbizalmat gyakorló szervek iránt. Más megítélés alá esik az a vélemény, amelyet a közhatalmat gyakorló személyek formálnak, ugyanis, ha köztisztviselő a véleményformáló, ez az általa viselt közhivatal korlátja lehet.²⁹

A rendes bírósági határozatok elemzése³⁰ során megfigyelhető, hogy ezen ítéletek indoklásában gyakran hivatkoznak a Kúria által meghozott elvi bírósági határozatokra, amelyek a helyes joggyakorlat kialakítása érdekében vizsgálták a méltatlanságot. Rámutattak arra, hogy a munkáltató a kötelezettségszegést méltatlanság megállapítására alapot adó magatartásként is értékelheti, viszont nem következik ebből, hogy jogkövetkezményként kizárólag méltatlansági felmentési kötelezettség állna fenn. Ha a tisztviselő munkaköri kötelezettségét vétkeesen megszegi, a munkáltató dönthet úgy, hogy a vétkes kötelezettségszegés miatt fegyelmi eljárást indít ellene.³¹ Azonban a kötelező felmentési ok fennállására vonatkozóan akkor lehet megalapozott következtetést levonni, ha a munkáltató a köztisztviselő kötelezettségszegését és a

²⁸ Kttv. 64. § (2)–(3) bekezdés.

²⁹ 3070/2017. (IV.19.) AB határozat, ABH 2017, 419–421.

³⁰ A vizsgálat ez esetben is a – bírósági határozatok gyűjteményében közzétett – 2012–2022. évi határozatokra fókuszált, a méltatlanságra vonatkozó szabályok 2012-ben történt hatályba lépésére tekintettel.

³¹ EBH.2016.M.31.

köztisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan romboló magatartást bizonyítja, amely miatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.³² Ezen is továbbmenve, a köztisztviselővel szemben született jogerős büntető ítélet alapján jogszerűen juthat a munkáltató arra, hogy e tény alkalmas arra, hogy súlyosan rombolja a köztisztviselő által betöltött beosztás tekintélyét, illetve a munkáltató jó hírnevét. A fegyelmi eljárás megindítása nem zárja ki a jogviszony felmentéssel történő megszüntetését a méltatlanná vált felmentési okkal, ha a feltételei fennállnak.³³

Ezekre az elvi döntésekre hivatkozással a bíróságok több esetben állapították meg azt, hogy a munkáltató jogellenesen szüntette meg a köztisztviselő közszolgálati jogviszonyát. Abban az esetben ugyanis, ha a munkáltató folyamatos nem megfelelő munkavállalói magatartásra hivatkozik, amely miatt méltatlanság okán megállapítja felmentését, bizonyítania kell ennek folyamatosságát és azt, hogy a felmentési jogát a tudomásszerzéstől számított 15 napon belül gyakorolta. Ha nem bizonyítja a méltatlan magatartás folyamatosságát, életszerűtlen a méltatlanság megállapítása egy későbbi időpontban.³⁴

Ugyanígy a bíróság nem állapította meg a méltatlanságát annak a köztisztviselőnek sem, akinek a munkáltatója megszüntette a közszolgálati jogviszonyát, mivel – álláspontja szerint – megsértette ő és még egy munkatársa a munkaköri leírásban foglalt etikai szabályokat: nem teljesen függetlenül és objektíven végezték a munkájukat. Azonban a bíróság és a Kúria értelmezése szerint nem történt kötelezettségszegés, ebből következően nem is lehet a méltatlanság fennállását bizonyítani. Tudniillik a munkaköri leírásban szereplő „más felekkel” történő magatartás tanúsítása kitétel nem értelmezhető a munkatársak egymás közötti relációjában, így kötelezettségszegés hiányában a méltatlanság nem valósul meg.³⁵

Abban az esetben sem lesz méltatlan a köztisztviselő, ha pornográf tartalmú képeket helyezett el a munkahelyén lévő öltözőben, ugyanis az elsőfokú bíróság és a Kúria is rámutatott, – hivatkozva a korábban megfogalmazott elvi döntésekre – hogy a méltatlanság jogcímén történő felmentésre csak többlet tényállás alapján kerülhet sor, akkor, ha a bizonyított kötelezettségszegő magatartás alkalmas arra, hogy a beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, illetve a közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja. Ennek bizonyítása a munkáltatót terheli. Ilyen többlet tényállási elem hiányában a munkáltató egyéb szankciókkal élhet, illetve köteles élni, így különösen fegyelmi vétség megalapozott gyanúja esetén köteles fegyelmi eljárást indítani és a fegyelmi vétség súlyával arányos jogkövetkezményt alkalmazni. Elvi szinten rögzítette a bíróság, hogy a beosztás tekintélyének csorbulása akkor is megvalósulhat, ha a köztisztviselő terhére rótt magatartása nem kívülálló harmadik személyek jelenlétében történik, azaz a pornográf képet az öltözőben helyezi el, de e magatartásnak objektíve, az egyéni értékítéllettől függetlenül alkalmasnak kell lennie a beosztása tekintélyének, a munkáltató jó hírvének és a közigazgatásba vetett társadalmi bizalomnak a súlyos rombolására. Ezeket a körülményeket a munkáltatónak kell bizonyítania, valamint mindig a konkrét esetben kell vizsgálni, hogy egy ilyen tartalmú kép kihelyezése megalapozza-e a méltatlanságra hivatkozással a közszolgálati jogviszony megszüntetését. Ha a bizonyítás nem történik meg, akkor nem lesz méltatlan a köztisztviselő.³⁶

³² EBH.2018.M.2.

³³ EBH.2018.M.34.

³⁴ Kf.VII.40.524/2021/5.

³⁵ Kf.VII.39.471/2021/4.

³⁶ Kfv.VII.37.107/2021/10.

Van helye a méltatlanságon alapuló felmentésnek, ha a kormánytisztviselő egy panasz bejelentésre a munkáltatója nevében cinikus, tiszteletlen, a közszolgálati normákba ütköző bejegyzést (választ) eszközöl.³⁷ Ugyanígy jogszerű a méltatlanság, ha a köztisztviselő olyan tartalommal küld meg e-mail útján válaszlevelet a hivatal jelenlegi és volt dolgozóinak, újságíróknak stb., amely alkalmas arra, hogy a jegyző vagy a hivatal jó hírét megsértse.³⁸

3.4. Az érdemtelenység újszerűsége a bírói gyakorlatban

Az érdemtelenység mint új jogintézmény (Szalai, 2020, 381) a Kit.-ben és a Küt.-ben jelenik meg. Az érdemtelenység megállapításának szabályai hasonlóak a Kttv. méltatlansági szabályaihoz.³⁹

A vizsgált időszakból⁴⁰ egyetlen ügyet lehet kiemelni, amelyben a bíróság rámutatott arra, hogy a Küt.-nek nem háttérszabálya a Kit. vagy a Kttv. E két törvény Kttv.-től eltérő, lehetséges és kötelező felmentési okokat szabályoz. Az érdemtelenység jogintézménye a törvényi szabályozás alapján jogszerűen olyan magatartásokhoz kapcsolódhat, ahol élesen különválasztható az, hogy a közszolgálati tisztviselő magatartásával kötelezettségszegést is elkövetett-e, hiszen a munkahelyen kívül tanúsított magatartás általában nem minősülhet kötelezettségszegésnek, azonban alkalmas lehet arra, hogy a különleges jogállású szerv jóhírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett bizalmat súlyosan rombolja. Másfelől az a feltétel, miszerint a köztisztviselő a feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi és emiatt nem várható el, hogy a jogviszonyát fenntartsák, az a munkavégzéshez kötődik, de nem feltételezi feltétlenül a köztisztviselő kötelezettségszegését és vétkességét is. A feladatokra és az elvárható szakmai elhivatottságra utalás miatt nem vonható ebbe a körbe a köztisztviselő munkahelyen tanúsított valamennyi kifogás alá eső magatartása.⁴¹

4. Következtetések és javaslatok

A feltárt ismeretek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a közbizalomra való méltó magatartás követelménye fogalmazódik meg a közigazgatás szakmai szereplői méltatlanságának deklarálásakor. Ha nem az elvárt, munkáltató jó hírnevének, a beosztás tekintélyének és a jó közigazgatásba vetett bizalomnak megfelelően járnak el, a jogviszonyukat felmentéssel megszüntetik. Velük szemben egy, az átlagosnál is magasabb mércéjű magatartási követelményeknek való megfelelést támasztanak: tisztában kell lenniük azzal, hogy minden cselekedetükkel és megnyilvánulásukkal – mind a munkavégzésükkel összefüggően, mind pedig a munkahelyükön kívül – megalapozzák vagy éppen megrendítik meg a bizalmat az állampolgároknak a közbizalmat gyakorló szervek iránt.

Ezzel teljesen ellentétes elvre épül a politikai szereplők méltatlansági rendszere, ahol az államigazgatás politikai szereplőire egyáltalán nem vonatkoznak méltatlansági szabályok, míg az önkormányzati szereplők csak a jogalkotó által annak minősített esetekben veszíthetik

³⁷ Kf.VII.40.449/2021/4.

³⁸ Kfv.37.956/2020/5.

³⁹ Kit. 109. § (3)–(4) bekezdés, Küt. 39. § (19)–(20) bekezdés.

⁴⁰ A vizsgált időszak a Kit. hatálybalépésének időpontjára tekintettel 2019–2022.

⁴¹ 34.K.705/927/2020/18.

el megbízatásukat. Ennélfogva nem kerül értékelésre a társadalmilag elvárt, méltó magatartás tanúsítása, mint a szakmai szereplőknél. A közbizalomnak megfelelő eljárás kérdését az összeférhetetlenség jogintézményével kapcsolja össze a jogalkotó, viszont csak az ott felsorolt tényállásokkal összefüggésben. Az ezeken kívül eső, további erkölcsi feddhetetlenség körébe tartozó követelmények jogalkotó által történő deklarálása nem történt meg, ezt a méltatlansági szabályok megalkotása során kellett volna megtennie, már csak a szó szószerinti jelentéstartamát nézve is. Erre azonban nem került sor, amely a jogalkalmazás során joghézagot eredményezett.

A joggyakorlatban megtörtént esetek csak még inkább rávilágítanak és sürgetőbbé teszik azt az igényt, hogy a jogalkotó egységesítse a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokat. Egyrészt azonos követelményeknek kelljen megfelelniük a szakmai és politikai szereplőknek, valamint szükségtelen a szakmai szféra szereplőire nézve más elnevezéssel, de ugyanazzal a céllal és megfogalmazással egy új jogintézményt nevesítenie.

Az egységesítés alapját a személyzet közigazgatásban betöltött szerepe adja. A pozíciójuk bizalmi jellege jelenti a kapcsolódási pontot, ugyanis az önkormányzati képviselők esetében a bizalom a megválasztásukban ölt testet. Az államigazgatás politikai szereplőinek esetében is közvetve ez figyelhető meg. A szakmai szereplők ugyanúgy közfeladatot látnak el az állami vagy az önkormányzati apparátusban, az ő feladatellátásuk mikéntjétől függ a szervekbe vetett bizalom megléte. Ha ez megrendül, a szervekbe vetett bizalom is megrendül. Ugyanennek a kitételnek is érvényesülnie kell a politikai szereplők esetében, ugyanis az ő feladatellátásuk, az általuk tanúsított magatartás is alakítja az államszervezetbe vetett bizalmat. Éppen ezért elvárható lenne tőlük is egy magasabb magatartási szabályoknak való megfelelés. A választópolgároknak, a tisztségükhöz és a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartásának megfelelő magatartás tanúsításának kritériuma.

A fentiekre tekintettel az igény és a lehetőség adott, már csak a megoldás várat magára.

Összegzés

A tanulmány a közigazgatás szereplőinek méltatlanságát kívánta bemutatni a bírói joggyakorlat tanulmányozásán keresztül. A dolgozat kiindulásképpen meghatározta a vizsgálat tárgyát: azt a személyi kört, akik méltatlanságát a későbbiekben elemezte. Ennek során arra a megállapításra jutott, hogy a közigazgatás politikai és szakmai szereplőinek méltatlansága teljesen eltérő koncepcióra épül. Az önkormányzati igazgatás politikai szereplőinek esetében ez egy taxatív felsorolásban ölt testet, amely nem meríti ki minden közbizalmat sértő magatartást, pedig a joggyakorlatban felmerült anomáliák igazolták ennek szükségességét. Ezzel ellentétes a szakmai szereplők szabályozása, ahol kifejezetten az elvárt, munkáltató jó hírűvének, a beosztás tekintélyének és a jó közigazgatásba vetett bizalomnak megfelelő eljárást helyezi középpontba a jogalkotó. Ez a követelmény a köztisztviselő minden, harmadik személyekkel megvalósuló interakcióját végig kíséri.

Az államigazgatási szféra egyes szakmai szereplőire ugyanebben az értelemben használatos a méltatlanság, azonban a többségére az érdemtelenység alkalmazandó, amelyre nézve a joggyakorlat még nem alakult ki, tekintettel a négy éve történt hatálybalépésére. A politikai szereplőire pedig egyáltalán nem vonatkoznak sem méltatlansági, sem érdemteleniségi szabályok.

A joggyakorlat feltárt esetek rávilágítottak és sürgetőbbé tették azt az igényt, hogy a jogalkotó egységesítse a közigazgatás személyzetére vonatkozó méltatlansági szabályokat. Egyrészt azonos követelményeknek való megfelelés igényét a szakmai és politikai szereplők körében,

valamint az egységes jogintézményi definiálást, amelynek alapja a közigazgatásban betöltött, bizalmat feltételező szerepük. Ezen anomáliák felszámolása a jogalkotó feladata.

Hivatkozások

- Balázs I. (2014). Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 1(3), 1–10. Online: http://real.mtak.hu/120064/1/2014_03_Balazs_Istvan.pdf.
- Balázs I., Balogh Zs. P., Barabás G., Danka F., Fazekas J., Fazekas M., F. Rozsnyai K., Fürcht P., Hoffman I., Hoffmanné Németh I., Kecső G., & Szalai É. (2016). *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. HVG-ORAC.
- Csatlós E., & Siket J. (2021). *Közigazgatási alapismeretek*. Iurisperitus.
- Hazafi Z. (Ed.). (2019). *Kormányzati személyzetpolitika*. Dialóg Campus.
- Hazafi Z., & Ludányi D. (Eds.). (2021). *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez*. Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- Holecska Zs. (2022). The Legal Intitution of Indignity in the Hungarian Public Administration and Europe. In Csatlós E. (Ed.), *Recent Challenges of Public Administration 4: Papers presented at the conference of '4th Contemporary Issues of Public Administration' on 10th December 2021* (pp. 23–34). Iurisperitus.
- Hörcherné Marosi I. (2022). Az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróságok kapcsolata. In Zakariás K. (Ed.), *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja* (pp. 79–97). Pázmány Press. Online: <https://bit.ly/42Jif07>
- Kártyás G. (2014). A felmentés indokolása a közszerzői jogban. *Közjogi Szemle*, 7(2), 25–33.
- Ludányi D. (2020). A közszerzői jogviszony differenciálódása. *Munkajog*, 4(1), 42–51.
- Patyi A. (2021). Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bírászkodás történeti modelljének néhány példája. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(2), 246–258.
- Schanda B. (2021). Az alkotmánybírászkodás új szerepe az Alaptörvény első évtizedében. Kompromisszumok, identitás és jogfejlesztés. *Acta Humana*, 9(2), 117–134. <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.5>
- Szalai A. (Ed.) (2020). *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC.