

AZ ÉRVÉNYTELENSÉG SZABÁLYOZÁSA A KÖZSZOLGÁLATBAN

<https://doi.org/10.51783/ajt.2022.3.02>

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja, hogyan jelenik meg hatályos közszerződési jogunkban az érvénytelenség mint magánjogi jogintézmény. Az elemzés fő szempontja a munkajogi és a közszerződési szabályozás összehasonlítása, abból a kiindulópontból, hogy a munkajogtól való eltérés csak abban az esetben indokolt, ha ezt a közszerződési jogviszony sajátosságai szükségessé teszik. Az elemzés két fő részre tagolódik. Elsőként – noha a közszerződési szabályozás szinte teljesen átveszi a munkajog érvénytelenségi szabályait – a lényegi különbségeket vizsgálom, kimutatva, hogy álláspontom szerint az elérő rendezés nem minden esetben indokolt. Ezt követően olyan érvénytelenségi problémákat vizsgálom, amelyeknél maga a közszerződési szabályozás sajátos jellege okoz jelentős eltéréseket a munkajoghoz képest. A tanulmány zárásaként összefoglalom a közszerződési érvénytelenség szabályozásának felülvizsgálatára tett javaslataimat, megállapítva, hogy a hatályos közszerződési és munkajogi szabályozásban fellelhető különbségek nagyobb része nem indokolt vagy nem következetes.

1. BEVEZETÉS

A közszerződési jogviszony a köz szolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony.¹ Számos sajátossága mellett is szerződéses alapo zású jogviszonyról van szó, amelynek szabályozásában kifejezetten polgári jogi, illetve munkajogi intézményeket is találunk. Ilyen az érvénytelenség is. A polgári jogi dogmatika szerint az érvénytelenség azt jelenti, hogy az ügylet valamely, törvényben meghatározott fogyaté kossága folytán a célzott joghatás kiváltására alkalmatlan.² Érvénytelenség esetén az állam nem biztosítja a szervei útján történő igényérvénye-

* PhD, habilitált egyetemi docens, PPKE JÁK, 1088 Budapest, Szentkirály utca 28–30. E-mail: kartyas.gabor@jak.ppke.hu.

¹ A közszerződési tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 36. § (1) bek., a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 79. §, a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) 21. § (1) bek.

² VÉKÁS Lajos: Szerződési jog. Általános rész (Budapest: ELTE Eötvös 2022) 107.; Kiss Gábor – SÁNDOR István: A szerződés érvénytelensége. (Budapest: HVG-Orac 2014) 15., 28.; WELLMANN György: „A szerződés érvénytelenségének szabályozása az új Polgári Törvénykönyvben” *Jogtudományi Közlöny* 2014/2. 62.

sítést, illetve egyfajta szankcióként is felfogható, mert az érvénytelen megállapodáshoz, vagy egyoldalú aktushoz nem fűződik kötelelem-keletkeztető hatály.³

A jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja, hogyan jelenik meg hatályos közszolgálati jogunkban az érvénytelenség, mint magánjogi jogintézmény.⁴ Az elemzés fő szempontja a munkajogi és a közszolgálati szabályozás összehasonlítása és az egyes eltérések indokoltságának felülvizsgálata. Nem célja az elemzésnek, hogy állást foglaljon a munkajog és a közszolgálati jog egymáshoz való viszonyáról, amely kérdés régóta foglalkoztatja a szakirodalmat.⁵ Ugyanakkor azt tekintem kiindulópontnak, hogy a munkajogtól való eltérés csak abban az esetben indokolt, ha ezt a közszolgálati jogviszony sajátosságai szükségessé teszik.

A magyar munkajogi érvénytelenségi rendszer a polgári jogra épül, azonban figyelembe veszi a munkajog, mint speciális jogág sajátosságait.⁶ A szakirodalom azonban arra is rámutatott, hogy a munkajogi érvénytelenség nincs teljes összhangban a polgári jogi érvénytelenséggel, valamint a rendszer nem zár „légmentesen”, a szabályozás hézagos, illetve nem konzekvens.⁷ A szabályozás eltérései csak részben indokolhatóak a munkaviszony sajátosságaival (például, hogy a munkaszerződés érvénytelensége esetén nincs lehetőség az eredeti állapot helyreállítására), ám nem minden különbség magyarázható a jogági jellegzetességekkel.⁸ Ezért a közszolgálati és a munkajogi érvénytelenség egybevetésénél azt is szem előtt kell tartanunk, hogy már a munkajogi és polgári jogi szabályok viszonya sem teljesen konzekvens.

A részletes elemzés előtt, a közszolgálat érvénytelenségi rendszere kapcsán az alábbi általános észrevételeket tehetjük.

Egyrészt a közszolgálati törvények teljesen azonosan szabályozzák az érvénytelenséget, a három kódex között nincs érdemi eltérés.⁹

Másrészt a közszolgálati szabályozás szinte teljesen átveszi az Mt. érvénytelenségi szabályait, lényegi különbség csak néhány ponton van. Ezeket az alábbiakban részletesen is elemzem, előre bocsátva, hogy álláspontom szerint az elérő szabályozás nem minden esetben indokolt.

³ RÁCZ Zoltán. „A jogalkotás és jogalkalmazás ellentmondásai a munkajogi érvénytelenség körében” in STEFÁN Ibolya (szerk.): *Emlékkönyv Novotni Zoltán professzor halálának 25. évfordulója alkalmából* (Miskolc: Novotni Alapítvány 2021) 166.

⁴ A közszolgálati jogot szűk értelemben véve, a tanulmány a civil közszolgálat három nagy kódexét (Kttv., Kit., Küt.) vizsgálja.

⁵ A legutóbbi álláspontok és az új jogalkotási fejlemények értékeléséhez lásd: HORVÁTH István – KUN Attila – PETROVICS Zoltán: „Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez” *Pro Futuro* 2021/2., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2021/2/10250>.

⁶ BANKÓ Zoltán et al.: *Nagykommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez* (Wolters Kluwer, uj.jogtar.hu 2022) 27. §-hoz fűzött magyarázat.

⁷ PETROVICS Zoltán: „A munkajogi jognyilatkozatok” in Kiss György (szerk.): *Munkajog* (Budapest, Dialóg Campus 2020) 118.

⁸ A munkajogi és polgári jogi érvénytelenség összehasonlító elemzéséhez lásd különösen: KULISITY Mária: *Az érvénytelenség szabályozása a munkaviszonyban és a polgári jogi jogviszonyban (összehasonlító elemzés)*. A Kúria „Érvénytelenség a munkaviszonyban” joggyakorlat elemző csoportjának összefoglaló véleményéhez mellékelt tanulmány, 2020, 84., 102., 105–106., 108.

⁹ A szövegszerű eltérések a jogviszonyok, illetve felek elnevezéséből fakadnak (pl. köztisztviselő, kormánytisztviselő), illetve a Kit. szerint a semmisséget nem csak a bíróság, hanem a Közszolgálati Döntőbizottság is köteles hivatalból észlelni, Kit. 74. § (3) bek.

Végül az érvénytelenség általános szabályozásának lényegi azonossága mellett is, maga a közzszolgálati szabályozás sajátos jellege jelentős eltéréseket okoz bizonyos érvénytelenségi problémák megítélésében. Ebben a tanulmányban három ilyen tényezőt vizsgálók meg: a közzszolgálati törvények kógens jellegét, a jogviszony létrejöttét követően bekövetkező érvénytelenségi okok megítélését és a munkáltató egyoldalú jognyilatkozatainak jogszabályba ütközését.

Az elemzés zárásaként összefoglalom a közzszolgálati érvénytelenség szabályozásának felülvizsgálatára tett javaslataimat.

2. ELTÉRÉSEK A MUNKAJOGI ÉS A KÖZSZOLGÁLATI JOGI ÉRVÉNYTELENSÉG KÖZÖTT

2.1. A SEMMISSÉGI OKOK MEGHATÁROZÁSA

A semmisségi okok meghatározása körében két eltérést találunk a munkajog és a közzszolgálati jog között.

Egyrészt a munkaviszonyban is alkalmazandó polgári jogi szabályok szerint semmis a lehetetlen szolgáltatásra irányuló szerződés, illetve az érthetetlen kikötés vagy az egymásnak ellentmondó kikötések.¹⁰ Ilyen rendelkezést egyik közzszolgálati kódex sem tartalmaz,¹¹ noha a gyakorlatban mindhárom eset felmerülhet.¹² Álláspontom szerint feleslegesen nehezíti a jogalkalmazást, hogy ilyen esetben a felek nem hivatkozhatnak egy kifejezett semmisségi okra, hanem más rendelkezések (pl. az általános magatartási követelmények) segítségével hívásával lehet csak feloldani a helyzetet. Ezért – az Mt.-hez hasonlóan – ezeket a semmisségi okokat célszerű lenne a közzszolgálati jogban is nevesíteni.

Másrészt a közzszolgálati törvények az Mt.-től és a Ptk.-tól eltérő szabályt tartalmaznak a jóerkölcsbe ütköző megállapodás tekintetében. Míg ugyanis az előbbi két törvényben a nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütköző megállapodás semmis,¹³ addig a közzszolgálati szabályozás nem tartalmaz olyan megszorítást, hogy a jóerkölcsbe ütközésnek nyilvánvalónak kell lennie.¹⁴ Álláspontom szerint ez a határozó a jogintézmény szerves részét jelenti, így elhagyása a közzszolgálati törvényekben indokolatlan.

A jóerkölcsbe ütközés, mint semmisségi ok alapvető jellegzetessége ugyanis, hogy a jóerkölcs tartalmát törvény pontosan nem határozza meg. Az Alkotmánybíróság

¹⁰ *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (a továbbiakban: Ptk.) 6:107. §, *a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény* (a továbbiakban: Mt.) 31. §.

¹¹ Az a rendelkezés viszont mindhárom törvényben szerepel, miszerint az ellentmondó, lehetetlen vagy értelmezhetetlen feltétel érvénytelen. A megállapodást ilyen esetben úgy kell elbírálni, mint-ha a felek az adott feltételt nem kötötték volna ki. Kttv. 16. § (2) bek., Kt. 69. § (2) bek., Kt. 14. § (2) bek.

¹² Pár példa: a tanulmányi szerződés nem létező tanfolyam elvégzésére kötelezi a tisztviselőt; a kinevezés a munkaidő mértékét egy nem fellelhető szabályzatra utalva állapítja meg; a kinevezés szerint a jogviszony határozatlan időre létesül, mégis tartalmaz megszűnési időpontot.

¹³ Mt. 27. § (1) bek., Ptk. 6:96. §.

¹⁴ Kttv. 23. § (1) bek., Kt. 74. § (1) bek., Kt. 19. § (1) bek.

szerint, a jóerkölcsbe ütközés tilalma olyan nyitott, az absztrakció magas szintjén megfogalmazott generálklauzulának tekinthető, amely nem bizonyos, meghatározott magatartásokat tilt vagy tesz kötelezővé. Természete szerint a magánjogi szabadság (privátautonómia) morális határát jelöli ki, és azon belül a jogalanyok magatartását, döntéseik irányát és tartalmát kívánja befolyásolni.¹⁵ A jóerkölcsbe ütközés tilalma a korlátozza a szerződési akaratot, meghatározza, kijelöli annak határait.¹⁶ Így a bíróságok feladata a jóerkölcsbe ütköző szerződés semmisségére vonatkozó szabály értelmezése. Ez rendkívül rugalmas jogalkalmazást tesz lehetővé, de egyben szükségszerűen együtt jár egy adott fokú bizonytalansággal is.¹⁷ A jóerkölcsbe ütközés megállapítását valamennyire megkönnyíti, hogy csak az erkölcsi normák nyilvánvaló sérelme alapoza meg semmisséget. Ez a megkötés „észszerű önkorlátozásra” szólítja fel a jogalkalmazót, és némileg enyhíti a generálklauzula képlékenységet.¹⁸ Menyhárd Attila szerint a „nyilvánvalóan” szó szerepeltetése nem mennyiségi korlátot jelent, nincs ugyanis jobban vagy kevésbé jóerkölcsbe ütköző megállapodás: a szerződés vagy sérti a jóerkölcsöt, vagy nem. A nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközésnek ehhez képest annyiban van jelentősége, hogy a semmisség jogkövetkezményét csak ehhez kapcsolja a jogrend, azaz nem minden jóerkölcsbe ütköző szerződés minősül egyben semmisnek.¹⁹

A kifejtettekhez képest a közszolgálati szabályozás szigorúbbnak tűnik, hiszen a törvényszöveg alapján a jóerkölcsbe ütköző megállapodás akkor is semmis, ha a morális elvekkel való ütközés nem nyilvánvaló. Feltehetőleg az a szándék vezette a jogalkotót, hogy ezzel is hangsúlyozza a közszolgálatban a versenyszféra munkajogához képest érvényesülő fokozott elvárásokat. A köz érdekében működő, közpénzből finanszírozott közigazgatás személyi állományát illetően a legkisebb erkölcsi aggályt felvető megállapodás is semmis. Álláspontom szerint azonban ezeket a magasabb erkölcsi elvárásokat nem egy generálklauzulával, hanem a közszolgálat tételes szabályaival kell biztosítani. Például a törvényben előírt részletes összeférhetlenségi szabályok, a kógens – de legalábbis a felek megállapodásának, illetve a munkáltató egyoldalú döntéseinek korlátokat állító – díjazási rendszer, a vezetőkkal szembeni kinevezési feltételek, vagy a fegyelmi felelősség szigorú szabályai számos olyan tényállásban szükségteenné teszik a jóerkölcsbe ütközésre hivatkozást, amely az Mt. hatálya alatt csak ennek az elvnek az alapján lenne támadható.²⁰ Ezzel a megoldással a jogalkotó szilárdabb és a jogalkalmazás szempontjából sokkal világosabb erkölcsi kereteket adhat a közszolgálatnak, mint a jóerkölcsbe ütközés –

¹⁵ 801/B/2002. AB határozat, ABH 2008, 1899, 3.2. pont.

¹⁶ LESZKOVEN László: „Érvénytelenségi határkérdések” – úszó határok az érvénytelenség és hatálytalanság problémakörében. *Miskolci Jogi Szemle* 2021/3. 36., <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.3.1016>.

¹⁷ MENYHÁRD Attila: *A jóerkölcsbe ütköző szerződések* (Budapest: Gondolat 2004) 86., 92.

¹⁸ DELI Gergely: *A jó erkölcsökről* (Budapest: Medium 2013) 160., 239.

¹⁹ MENYHÁRD (17. lj.) 254–255.

²⁰ Az Mt. hatálya alatt a megállapodás jóerkölcsbe ütközését tipikusan vezetőket érintő ügyekben, valamilyen juttatás kapcsán állapították meg a bíróságok. MIHALICS Klaudia: *A jóerkölcsbe ütköző szerződések*. A Kúria „Érvénytelenség a munkaviszonyban” joggyakorlat elemző csoportjának összefoglaló véleményéhez mellékelt tanulmány, 2020, 153.

ami eleve egy absztrakt generálklauzula – parttalanán tételeivel. Ezért véleményem szerint e tekintetben a közszolgálat érvénytelenségi rendszere indokolatlanul tér el a munkajogi (és polgári jogi) szabályoktól. Helyesebb volna az eredeti magánjogi szabályt átvenni, a közszolgálatban érvényesülő fokozott elvárásokat pedig a tételes szabályok kidolgozásával biztosítani.

2.2. A MEGTÁMADÁSI OKOK MEGHATÁROZÁSA

Míg a megtámadási okok rendszere alapvetően megegyezik a munkajogi (és polgári jogi) szabályokkal, pár eltéréssel itt is találkozunk.

Egyrészt, a Ptk. és az Mt. szerint, nem támadhatja meg a szerződést az, aki a tévedését felismerhette vagy a tévedés kockázatát vállalta.²¹ Ez a kizáró szabály a közszolgálati jogból indokolatlanul hiányzik.

A szabály első fordulátát illetően, a közszolgálatban sem indokolt megtámadási jogot biztosítani olyan esetre, amikor a fél tévedését kellő gondosság mellett felismerhette volna. Az Mt. alkalmazásában a bírói gyakorlat figyelembe veszi, hogy a tévedő fél számára mennyiben menthető, illetve róható fel a tévedés. E tekintetben a két fél tudomását, illetve azt az elvárhatóságot kell figyelembe venni, hogy meddig kellett volna terjednie kellő gondosság mellett a tévedést előidéző körülményekről való megbizonyosodásnak.²² Így például, aligha lenne indokolt a fél kérelmére érvényteleníteni a kinevezés részmunkaidőre történő módosítását azon az alapon, hogy a tisztviselő nem volt tisztában a részmunkaidővel járó díjazási szabályokkal. Tételes rendelkezés hiányában azonban ezt a bíróságok csak valamilyen általános magatartási követelményre (leginkább a jóhiszeműség és tisztesség elvére) hivatkozással tehetnék meg. Ugyanakkor, a munkavállaló tévedése esetén nem mellőzhető annak alapos vizsgálata, hogy a tévedés a munkáltatót terhelő tájékoztatási kötelezettség körébe eső lényeges tényre, illetve körülményre vonatkozik-e.²³ Az ugyanis a közszolgálatban is alapos megtámadási ok, ha a munkáltató ad megtévesztő tájékoztatást a jogviszony megszűnése és az azzal járó járandóságok tekintetében.²⁴

A szabály második fordulátát tekintve, a közszolgálatban is előfordulhatnak olyan megállapodások, amelyek tartalmazhatnak bizonyos kockázatvállalást, és ezért felmerülhet a tévedésre alapozott megtámadás kifejezett kizárása. Például, egy tanulmányi szerződésben a tisztviselő nyilatkozik, hogy a megállapodást annak tudatában is érdekében állónak fogadja el, hogy a munkáltató által vállalt anyagi támogatás nem növekszik, ha a képzést nyújtó intézmény felemeli a tandíjat. Ezért nem indokolt kihagyni a tévedéssel kapcsolatos két korlátozó szabályt, már csak abból a

²¹ Mt. 28. § (2) bek., Ptk. 6:90. § (3) bek.

²² A Kúria „Érvénytelenség a munkaviszonyban” joggyakorlat elemző csoportjának összefoglaló véleménye (a továbbiakban: Összefoglaló vélemény), 42–43.

²³ CsÉFÁN József: *Az érvénytelenség munkajogi szabályozása (áttekintés)*. A Kúria „Érvénytelenség a munkaviszonyban” joggyakorlat elemző csoportjának összefoglaló véleményéhez mellékelt tanulmány, 2020, 77.

²⁴ Kf.VII.39.051/2020/4.

rendszeri összefüggésből eredően sem, hogy egyébként a megtámadással kapcsolatos minden további szabály – az alábbi kivétellel – megegyezik a munkajogi rendelkezésekkel.

A megtámadási okok körében kimutatható, második eltérés már indokolható a közszolgálat sajátosságaival. Az Mt. hatálya alatt alkalmazandó ugyanis a Ptk. azon rendelkezése, miszerint az általános szerződési feltételként a szerződés részévé vált tisztességtelen szerződési feltételt a sérelmet szenvedett fél megtámadhatja. Tisztességtelen az az általános szerződési feltétel, amely a szerződésből eredő jogokat és kötelezettségeket a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével egyoldalúan és indokolatlanul a szerződési feltétel alkalmazójával szerződő fél hátrányára állapítja meg.²⁵ A közszolgálati szabályozás részletes és kogens jellegéből következően (lásd még a 3.1. pontban) a közszolgálati jogviszony tartalmát jóval kevésbé alakíthatják a felek megállapodásai, mint a munkaviszony esetén. Éppen ezért a közszolgálatban ilyen megtámadási ok nincs, hiszen nem is lenne gyakorlati jelentősége.

2.3. AZ ÉRVÉNYTELEN MEGÁLLAPODÁSON ALAPULÓ JOGVISZONY FENNTARTÁSA

Az érvénytelenség jogkövetkezményei tekintetében kimutatható alábbi eltérés indokolható a közszolgálat sajátosságaival.

Ahogy az a munkaviszonyra is jellemző, a közszolgálati jogviszonyban sem lehetséges érvénytelenség esetén az eredeti állapot helyreállítása. A foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok tipikusan ugyanis olyan tartós jogviszonyok, amelyben a már elvégzett munkát követően az eredeti állapot helyreállítása elméletileg és gyakorlatilag is kizárt.²⁶ Ezért az érvénytelen megállapodás alapján létrejött jogviszonyból származó jogokat és kötelezettségeket úgy kell tekinteni, mintha azok érvényes megállapodás alapján állnának fenn.²⁷ Ugyanakkor az érvénytelen megállapodás alapján létrejött jogviszonyt – főszabály szerint – a munkáltató köteles haladéktalanul, azonnali hatállyal megszüntetni feltéve, hogy az érvénytelenség okát a felek nem hárítják el.²⁸ Ez utóbbi rendelkezéshez a közszolgálati törvények további követelményt fűznek: az érvénytelen megállapodás még rövid ideig (az érvénytelenségi ok kiküszöböléséig) is csak akkor tartható fenn, ha ez nem jár a közérdek sérelmével.²⁹

²⁵ Ptk. 102. §, Mt. 31. §.

²⁶ FÜLÖP Timea – KUN Attila: „A jognyilatkozatok” in HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2021) 219.

²⁷ Amint Szmodis Jenő megjegyzi, itt nem arról van szó, hogy az érvénytelen megállapodás érvényessé válna, hanem hogy az érvénytelen megállapodásból a törvény erejénél fogva származnak jogok és kötelezettségek. SZMODIS Jenő: „Az érvénytelenségi fajták egyes jogági sajátosságairól” *Jogtudományi Közlöny* 1997/4. 175.

²⁸ Mt. 29. § (1) bek.

²⁹ Kttv. 25. § (1) bek., Kit. 75. § (1) bek., Küt. 20. § (1) bek.

A feleknek tehát lehetőségük van az érvénytelenség okát „semlegesítve” az érvénytelenséget akként orvosolni, hogy a megállapodásuk az érvénytelenséget eredményező hibát kiküszöbölje.³⁰ Ám míg a munkaviszonyban ehhez csak a felek akarategysége kell, a közszolgálati jogban – tekintettel a köz érdekének elsődlegességére – arra is figyelemmel kell lenni, hogy még a rövid ideig fennálló érvénytelenségi ok se sértse a közérdeket. Például, ha a közigazgatási szerv nem magyar állampolgárt nevezett ki, de a kinevezett tisztviselő honosítási eljárása folyamatban van, s remény van arra, hogy az állampolgárságot rövid időn belül megszerzi, az érvénytelenségi okot orvosolni lehet a közérdek sérelme nélkül is. Ugyanakkor ha a tisztviselő nem rendelkezik a jogszabályban előírt végzettséggel, ez a hiányosság a közérdek sérelme nélkül rövid időn belül nem pótolható.³¹ További speciális előírás, miszerint a tisztviselőt az érvénytelenség orvoslásáig a munkavégzéstől el kell tiltani.³²

A közérdekre való hivatkozás a közszolgálati érvénytelenség orvoslása körében további szabályoknál is megjelenik, ugyanakkor nem teljesen konzekvensen. Így az alaki kötöttség megsértésével tett jognyilatkozat sem tekintendő érvénytelennek, ha a jognyilatkozat a felek egyező akaratából teljességbe ment. A munkajogból is ismert rendelkezést³³ a közszolgálati szabályozás azzal a további feltétellel egészíti ki, hogy mindez nem járhat a közérdek sérelmével.³⁴

Következetlenségnek tűnik azonban, hogy az írásba nem foglalt kinevezés formai érvénytelenségére a közszolgálatban is csak a tisztviselő hivatkozhat és ő is csak a munkába lépést követő harminc napon belül.³⁵ A munkajog érvénytelenségi rendszerébe is nehezen illeszthető szabály kapcsán³⁶ a közszolgálatban további problémát jelent, hogy a szóbeli kinevezés határozatlan időre érvényessé válik akkor is, ha az sérti a közérdeket. További ellentmondás, hogy a Kttv. és a Küt. szerint ugyanakkor a – valóban formális – eskütétel elmaradására viszont határidő nélkül, bárki hivatkozhat.³⁷ Álláspontom szerint a közszolgálatban nincs ok a feleket mentesíteni a kinevezés formai követelményei megszegésének jogkövetkezményei alól, már csak azért sem, mert az érvénytelenség oka a kinevezés haladéktalan írásba foglalásával könnyen orvosolható. Márpedig a felek érdekeinek és a közérdeknek is az felel meg, ha a jogviszonyt létesítő szóbeli megállapodást minél előbb írásban is rögzítik.

³⁰ PETROVICS (7. lj.) 121.

³¹ HAZAFI Zoltán (szerk.): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata* (Budapest: ÁROP-2.2.5.-2008-0001 számú kiemelt projekt 2012) 87.

³² Ha pedig a kinevezés érvénytelenségét a munkába lépés előtt állapítják meg, akkor az érvénytelenséget előidéző ok megszüntetéséig a tisztviselő nem állítható munkába. Kttv. 43. § (6) bek., Küt. 86. § (6) bek., Küt. 25. § (6) bek.

³³ Mt. 22. § (4) bek.

³⁴ Kttv. 19. § (3) bek., Küt. 71. § (4) bek., Küt. 16. § (3) bek.

³⁵ Kttv. 38. § (1) bek., Küt. 85. § (1) bek., Küt. 23. § (1) bek.

³⁶ Részletes kritikai elemzésként lásd: PRUGBERGER Tamás – KENDERES György: „Az érvénytelenség egyes problémái a munkaszerződés esetében” in PUSZTAHELYI Réka (szerk.): *A magánjogi kodifikáció eredményei. POT XV. tanulmánykötet, Polgári jogot oktatók XV. Országos Találkozóján 2009. június 12-én elhangzott előadások szerkesztett anyaga* (Miskolc: Novotni Kiadó 2010).

³⁷ Kttv. 44. § (4) bek., Küt. 26. § (4) bek.

3. A KÖZSZOLGÁLATI JOG RENDSZERÉBŐL KÖVETKEZŐ SAJÁTOSSÁGOK

3.1. A KÖGENS SZABÁLYOZÁS

Semmis az a megállapodás, amely jogszabályba ütközik, valamint amely jogszabály megkerülésével jött létre.³⁸ Például, a jogszabályba ütközés miatt semmis, ha a kinevezés a törvényes előírásoknál alacsonyabban állapítja meg az illetményt. Ha ugyanazon felek között két munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésére kerül sor párhuzamosan, annak érdekében, hogy a maximális munkaidőre vonatkozó szabályok megkerülhetők legyenek, szintén megállapítható a semmisség.³⁹

Természetesen nincs szó semmisségről, ha a megállapodás eltér a jogszabálytól, ám ezt maga a jogszabály lehetővé teszi. E ponton markánsan különbözik a munkajogi és a közzszolgálati szabályozás rendszere. A munkajogban ugyanis a kollektív szerződés és az Mt. viszonyára – főszabály szerint – az abszolút diszpozitivitás a jellemző, és a munkaszerződés is eltérhet a törvénytől a munkavállaló javára.⁴⁰ Míg tehát a versenyszférában a felek jogviszony-alakítási lehetőségei a magán-autonómia elve alapján széles körűek, a közzszolgálatban a közjogi szabályozás elve érvényesül. Így a közzszolgálatban kollektív szerződés nem köthető, a törvényi szabályozás pedig kógens, azaz rendelkezéseitől csak abban az esetben lehet eltérni, ha azt a törvény kifejezetten megengedi.⁴¹ Ezt egyfelől a köz szolgálatának elsődlegessége, másfelől a költségvetésből történő finanszírozás indokolja.⁴²

Amint a fenti példában jeleztem, a közzszolgálatban magától értetődő, hogy semmis az a megállapodás, amely a tisztviselő hátrányára tér el a jogszabályban rögzített munkafeltételektől. De ugyanígy semmis a tisztviselő számára kedvezőbb kikötés is, ha ilyen megállapodásra a jogszabály nem adott felhatalmazást. Nem lehet a közzszolgálati pályát azzal vonzóbbá tenni a jelentkező számára, hogy például a munkáltató a kinevezésben a törvényhez képest több pótszabadságot, vagy rész-munkaidős foglalkoztatásnál az időarányoshoz képest magasabb illetményt ajánl.

Hangsúlyozni kell, hogy mindez a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére is igaz. Egy esetben a közös önkormányzati polgármesteri hivatal közös megegyezéssel megszüntette a köztisztviselő közzszolgálati jogviszonyát. A felek két megállapodást kötöttek egymással, amelyekben „többszörjuttatás” és „juttatás” kifizetésében egyeztek meg. A munkáltató ezeket az összesen tízhavi illetményt jelentő összegeket nem fizette meg, ennek elmaradása miatt indított pert a köztisztviselő. A munkáltató álláspontja szerint azonban a megállapodások semmisek, és ezért nem terhelte őt a kifizetés. A Kúria abból indult ki, hogy a Kttv. kógens jellegéből eredően a felek nem köthetnek megállapodást korlátlanul, csak olyan tartalommal,

³⁸ Kttv. 23. § (1) bek., Kit. 74. § (1) bek., Küt. 19. § (1) bek.

³⁹ BÉRCES Kamilla: *Kommentár a közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXIX. törvényhez, Jogtár-kommentár* (Wolters Kluwer 2022) 23. §-hoz fűzött magyarázat.

⁴⁰ Mt. 43. § és 277. § (2) bek.

⁴¹ Ugyanakkor ezt az elvet tételesen csak a Kttv. tartalmazza, lásd Kttv. 9. § (4) bek.

⁴² BÉRCES (39. lj.) 9. §-hoz fűzött magyarázat.

és abban a körben, amelyre a Kttv. lehetőséget teremt. Azt, hogy a közös megegyezéssel történő jogviszony-megszüntetés során a munkáltató milyen juttatást fizet a távozó köztisztviselőnek, a Kttv. kógens szabályai erősen bekorlátozzák, mivel a juttatások körét a törvény eltérést nem engedően szabályozza. Márpedig a felek megállapodásai szerinti juttatások egyetlen, a Kttv.-ben szabályozott díjazási forma szabályainak sem feleltek meg, ezért a kógens jogszabályba ütköző kikötések semmisségét kellett megállapítani.⁴³

Noha a munkáltató által ígért, tízhavi illetménynek megfelelő összegnek nyilván döntő szerepe volt abban, hogy a köztisztviselő elfogadta a közös megegyezést, követelését a megállapodás semmissége okán nem tudta bírói úton érvényesíteni.⁴⁴

3.2. A JOGVISZONY LÉTREJÖTTE UTÁN BEKÖVETKEZŐ ÉRVÉNYTELENSÉG KÉRDÉSE

A munkajogi irodalomban régóta ismert probléma, hogy miként kell eljárnia a munkáltatónak abban az esetben, ha a felek érvényes megállapodást kötöttek, azonban a munkavállaló utóbb, a jogviszony fennállása alatt veszíti el munkavállalói képességét.⁴⁵ Például, a büntetlen előlethez kötött munkakörre jelentkező munkavállaló a szerződés megkötésekor erkölcsi bizonyítványt mutat be, ám később büntetett előéletűvé válik. Ezt a kérdést a közszolgálati jog a felmentési indokok közé iktatott speciális szabállyal igyekszik rendezni, amely azonban összemosza a felmentés és az érvénytelenség intézményét.

A probléma elvi hátterét érintően, a szakirodalom és a bírói gyakorlat is⁴⁶ azt az álláspontot követi, hogy az érvénytelenség a szerződés keletkezési folyamatához kapcsolódó jogintézmény, a szerződés megkötésénél felmerülő hiba.⁴⁷ A Kúria szerint,

⁴³ Kfv. 37.538/2020/6. [42]–[44] bek. A köztisztviselő másodlagos kereseti kérelmében kérte a jogellenes jogviszony megszüntetés szankcióinak alkalmazását is. Ennek lett volna alapja, hiszen a tízhavi juttatásra vonatkozó kikötés nélkül a köztisztviselő nem állapodott volna meg a munkáltatóval a jogviszony megszüntetéséről, így az egész nyilatkozat semmisnek minősül. E tekintetben viszont a 30 napos keresetindítási határidő [Kttv. 238. § (3) bek.] elmulasztása miatt a per megszüntetésének volt helye. Kfv. 37.538/2020/6. [45]–[46] bek.

⁴⁴ Hasonló döntésre jutott a Kúria (Legfelsőbb Bíróság) a fegyveres szerveknél fennálló szolgálati jogviszonyok kapcsán, ahol a kógens szabályozásból eredően szintén nem látott lehetőséget a hivatásos állomány tagja részére a jogszabályban foglaltnál kedvezőbb megállapodás megkötésére (EBH 2009. 2082., EBH 2010. 2169.).

⁴⁵ Wertner Andor érvénytelennek tekintette a munkaszerződést akkor is, ha már a munkába állást követően következett be az érvénytelenségi ok, de különbséget tett az alkalmazandó jogkövetkezményekben. WERTNER Andor: „Az érvénytelenség és orvoslása a munkajogban” in HÁGELMAYER Istvánné – KERTÉSZ István: *Wertner Andor Emlékkönyv* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1987) 26.

⁴⁶ Összefoglalásként lásd: HERDON István – ZACCARIA Márton Leó: „A Kúria munkaügyi határozatának megállapításai a munkaszerződés érvénytelensége és a foglalkoztatás jogellenessége közötti fogalmi eltérésről: érvénytelenségi okok bekövetkezése a szerződéses jognyilatkozatok megtételét követően” *Jogesetek Magyarázata* 2022/1. 43–44.

⁴⁷ Ezzel egyező a polgári jogi irodalom álláspontja, lásd pl. VÉKÁS (2. lj.) 108., WELLMANN (2. lj.) 62. Míg a Ptk. 6:88. § (1) bekezdése expressis verbis kimondja, hogy a semmis szerződés megkötésének időpontjától érvénytelen, ilyen kifejezett rendelkezést az Mt. nem tartalmaz. Amint Kulisy

a szerződés érvényessége (érvénytelensége) csak egy meghatározott időpontban, a kinevezés keletkezésének időpontjában vizsgálható és értelmezhető, illetve ítéltető meg. Ha az érvénytelenség oka ebben az időpontban fennállott, úgy az érvénytelenséget kell megállapítani és annak jogkövetkezményeit kell alkalmazni.⁴⁸ Amint arra a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja rámutatott, „utóbb nem következhet be érvénytelenségi ok, még akkor sem, ha valójában az alanyi kellék hiányát (hibáját) a szerződéskötés körében érvénytelenségi okként kellene minősítenünk”, így ilyen esetben nem beszélhetünk hagyományos értelemben vett „érvénytelenségről”.⁴⁹

A fő kérdés természetesen az, hogy mi a jogkövetkezménye az utólag bekövetkező érvénytelenségi oknak. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja szerint, a jogviszony fennmaradását kizáró körülmény bekövetkezése esetére a jogalkotónak kell meghatároznia, milyen jogcímen és milyen jogkövetkezményekkel érjen véget a jogviszony.⁵⁰ Erre azonban csak az esetek kisebb részét érintően van tételes szabály. Így például, az Mt. a tizennyolcadik életévét be nem töltött személyekkel kapcsolatos munkakörökben tiltja olyan személy foglalkoztatását, akit bizonyos bűncselekmények miatt elítéltek, vagy akivel szemben büntetőeljárás folyamatban van. Ha e kizáró ok a munkáltató tudomására jut, a munkáltató az érvénytelenség jogkövetkezményének megfelelő alkalmazásával köteles a munkaviszonyt haladéktalanul, azonnali hatállyal megszüntetni.⁵¹ Habár tehát ez az eset dogmatikailag nem minősül érvénytelenségnek, a jogkövetkezmények tekintetében nincs eltérés. A szakirodalom szerint lényegében akkor is ez a megoldás, ha az adott tényállásra a jogszabály nem írja elő kifejezetten az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazását. Abban az esetben, ha az érvénytelenségi ok az érvényes szerződés létrejöttét követő időpontban következik be, a szerződés érvénytelenségét nem lehet megállapítani, hanem az érvénytelenség jogkövetkezményeit lehet alkalmazni az adott helyzet rendezése érdekében.⁵²

A közszolgálati jog a problémát részben tételes szabállyal kezeli. A közszolgálati törvények szerint kötelező a jogviszonyt felmentéssel megszüntetni, ha a foglalkoztatást kizáró ok jut a munkáltató tudomására.⁵³ Ez a rendelkezés először 2015-ben a Kttv.-ben jelent meg.⁵⁴ Az indokolás szerint erre azért volt szükség, mert eddig a törvény nem tartalmazott világos jogkövetkezményt arra az esetre, ha a jogviszony fennállása alatt következik be az alkalmazási feltételek hiánya (például a közszolgálati tisztviselő büntetett előéletűvé válik). Az új kötelező felmentési eset beiktatá-

Mária rámutat, a megkötés időpontjára vonatkozó érvénytelenség ugyan természetesen adódik a szabályozásból, mindazonáltal célszerű lenne annak kifejezett kimondása is. KULISITY (8. lj.) 101.

⁴⁸ Mfv. 10.064/2018/7. [29] bek.

⁴⁹ Összefoglaló vélemény, 11–12.

⁵⁰ Összefoglaló vélemény, 12.

⁵¹ Mt. 44/A. § (5) bek.

⁵² TÁNCZOS Rita: „Alkalmazhatom, foglalkoztathatom – azután mégsem?” in BANKÓ Zoltán et al. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: HVG-Orac 2019) 419.

⁵³ Kttv. 63. § (2) bek. g) pont, Kit. 107. § (2) bek. c) pont, Küt. 39. § (3) bek. g) pont.

⁵⁴ *Egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény*, hatályos 2015. április 15-től.

sa tehát látszólag éppen az „utólagos érvénytelenség” kezelésére volt hivatott, ám a szabály meglehetősen ellentmondásos és zavaros.

Egyrészt jól láthatóan – és az indokolással is ellentétesen – ez a kötelező felmentési ok nem egyértelműen a kinevezéshez szükséges alkalmazási feltételekről szól,⁵⁵ hanem minden, a foglalkoztatást kizáró okról. Elvileg idesorolható az összeférhetetlen helyzet fennállása, a hivatалvesztés utáni alkalmazási tilalom, az alapvizsga letételének hiánya, vagy éppen a vagyонnyilatkozat-tétellel kapcsolatos kötelezettségek elmulasztása is. Bár ezeket a törvény önálló megszűnési esetként kezeli, valamennyi egyben a foglalkoztatást kizáró ok is. A probléma nem csupán elméleti, hiszen a két eset jogkövetkezményei eltérőek. Például, az összeférhetetlenséget határidőre nem megszüntető közszolgálati tisztviselő jogviszonya akkor is megszűnik, ha éppen várandós, ám ugyanebből az okból vele felmentés nem közölhető.

Másrészt a normaszöveg nem tartalmaz olyan megszorítást, hogy a kötelező felmentésre csak akkor kerülhet sor, ha a kizáró ok a kinevezéskor még nem állt fenn, hiszen csupán a munkáltató tudomásszerzéséről szól. Ezért azokra az esetekre is alkalmazandó, amikor a tisztviselő már a kinevezésekor sem rendelkezett valamely alkalmazási feltétellel, ám erről a munkáltató csak később szerzett tudomást. A jogszabály nem igazít el, hogy ilyen esetekben az érvénytelenség vagy a kötelező felmentés alkalmazásának van-e helye. A két jogszabályhely alkalmazási köre legfeljebb az indokolásból tűnik ki.

A dilemma jelentősége ismét az eltérő jogkövetkezményekben rejlik. Az érvénytelen megállapodás alapján létrejött jogviszony azonnali hatályú megszüntetése előtt ugyanis meg kell vizsgálni, hogy nincs-e mód az érvénytelenségi okot a közérdek sérelme nélkül és rövid időn belül elhárítani. Emellett annak is jelentősége van, hogy az érvénytelenség kinek az érdekkörében merült fel. Ha a munkáltatóban, akkor a tisztviselő felmentési időre járó illetményre és végkielégítésre is jogosult.⁵⁶ Ezzel szemben a kötelező felmentés esetén e körülményeket nem kell vizsgálni. Például: tételezzük fel, hogy egy tisztviselő hamis érettségi igazolvány bemutatásával, a munkáltatót megtévesztve jutott kinevezéshez, erről a munkáltató csak hónapokkal később értesült, amikor viszont már csak két nap volt hátra addig, amíg a tisztviselő valóban leteszi az érettségi vizsgát. Ebben az esetben vajon a foglalkoztatást kizáró okról való tudomásszerzés okán – mérlegelés nélkül – felmentést kell közölni a tisztviselővel, vagy a közérdeket nem sértő gyors orvoslásra tekintettel folytatható a jogviszony (esetleg a tájékoztatási kötelezettség megszegése okán indított fegyelmi eljárás mellett)? A normaszöveg megtévesztő, hiszen mindkét intézkedés jogszerűnek tűnik. Ugyanakkor az érvénytelenség fogalmából kiindulva, mivel a foglalkoztatást kizáró ok már a jogviszony létesítésekor fennállt, itt az érvénytelenség jogkövetkezményeit kell alkalmazni.

A két jogszabályhely értelmezésével kapcsolatos problémák abban az esetben csúszsodnak ki, ha a foglalkoztatást kizáró ok a büntetlen előélet igazolásának elmaradása. Erre az esetre ugyanis mindhárom törvény speciális szabályt tartalmaz.⁵⁷

⁵⁵ Kttv. 39. §, Kit. 82. §, Küt. 24. §.

⁵⁶ Kttv. 25. § (2) bek., Kit. 75. § (2) bek., Küt. 20. § (2) bek.

⁵⁷ Kttv. 63. § (2b) bek., Kit. 107. § (7) bek., Küt. 39. § (5) bek.

Eszerint, a munkáltató a foglalkoztatást kizáró okról való tudomásszerzés alapján a jogviszonyt azonnali hatállyal megszünteti és az érvénytelenség jogkövetkezményeit alkalmazza. Maga a jogalkotó mossa itt egybe a két eltérő jogintézményt, úgy rendelkezve, hogy rögtön két jogcímen szűnik meg a jogviszony: felmentés alapján, érvénytelenség miatt. Ebben az esetben is kétséges, vajon kell-e a felmentési védelmeket alkalmazni, illetve van-e helye az érvénytelenség orvoslásának.

A jogviszony létesítését követően bekövetkező érvénytelenségi okok kezelése tehát a hatályos közszolgálati törvényekben elhibázott. Ehelyett a kötelező felmentési ok megfogalmazásában világosan utalni kellett volna arra, hogy az az alkalmazási feltételek hiányára utal, abban az esetben, ha a kizáró feltétel a kinevezéskor még nem állt fenn. A büntetlen előélettel kapcsolatos eset pedig ehhez képest nem igényel külön szabályozást.

Hozzá kell tenni, hogy a jelzett értelmezési problémákat a bírói gyakorlat megoldani látszik azzal, hogy a foglalkoztatást kizáró okról való tudomásszerzést, mint felmentési okot szűken értelmezi. Egyrészt, csak azokra az esetekre alkalmazza, amikor az alanyi képesség elvesztése zárja ki a foglalkoztatást, másrészt, ezekre is csak akkor, ha azok a kinevezést követően következnek be.

A Kúria – még a korábbi köztisztviselői törvény⁵⁸ alkalmazásával – rámutatott, hogy valamely közszolgálati jogviszonyból származó kötelezettség teljesítésének elmulasztása nem a kinevezés érvénytelenségét vonja maga után, hanem egyéb, a jogszabályban meghatározott jogkövetkezményekkel jár. Az összeférhetetlenségi szabályok megsértésének szankciója sem az érvénytelenség: ha a köztisztviselő elmulasztja bejelenteni a vele szemben felmerült összeférhetetlenségi okot, ezért fegyelmi felelősséggel tartozik. Ha pedig a köztisztviselő az összeférhetetlenséget a munkáltatói jogkör gyakorlójának erre irányuló felszólítása kézbesítésétől számított 30 napon belül nem szünteti meg, közszolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik.⁵⁹

Egy másik, már a Kttv. alapján elbírált esetben a Kúria az alapvizsga letételének hiányát szintén nem sorolta az érvénytelenség körébe. A tényállás szerint a tisztviselő elmulasztotta letenni a közigazgatási alapvizsgát az előírt kétéves határidőn belül, ám ezt a munkáltató csak mintegy nyolc hónappal később észlelte. Ekkor egy okiratban arról tájékoztatta a tisztviselőt, hogy a személyi anyag felülvizsgálata során megállapították, hogy a közigazgatási alapvizsga teljesítésére vonatkozó, a kinevezésében előírt kötelezettségét az előírt határidőig nem teljesítette, ezért kormányzati szolgálati jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik. A tisztviselő ennek az intézkedésének a jogszerűségét vitatta, és az érvénytelenséggel okozott kár jogcímén tízhavi illetménynek megfelelő kártérítés iránt terjesztett elő keresetet.

A Kúria megállapította, hogy a törvény rendelkezése értelmében a felek közötti szolgálati jogviszony az alapvizsga letételére előírt határidő utolsó napján automatikusan megszűnt.⁶⁰ Az ezt követő foglalkoztatás alapja nem a kinevezés, hanem a munkáltató adminisztrációs hibája volt, azonban ez a körülmény nem eredményezhe-

⁵⁸ *A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény.*

⁵⁹ Mfv. 10.032/2020/5. [20] bek.

⁶⁰ Kttv. 122. § (2) bek.

ti a tisztviselő közzszolgálati jogviszony keretében foglalkoztatását. A Kúria – követve azt a gyakorlatot, hogy érvénytelenség csak a jogviszony létesítésekor fennálló ok esetén állapítható meg – úgy fogalt állást, hogy a tisztviselő foglalkoztatása kinevezés, illetve közzszagztási alapvizsga hiányában nem érvénytelen, hanem jogszabályba ütköző (jogellenes) volt. Ugyanakkor erre az esetre is az érvénytelenség jogkövetkezményeinek az alkalmazását tartotta irányadónak. Ebből következően pedig a munkáltató nem járt el jogellenesen, amikor a jogellenes foglalkoztatásnak a jogviszony azonnali hatályú megszüntetésével vetett véget.⁶¹

Az ügyben figyelmet érdemel az is, hogy a fentiek után milyen jogkövetkezményeket érvényesíthetett a tisztviselő. A jogellenes-jogviszony megszüntetés szankciónak alkalmazása kizárt, hiszen a kifejtettek alapján a jogviszony megszüntetése körében a munkáltató jogszerűen járt el. Mivel azonban az automatikus megszűnés utáni további foglalkoztatás a munkáltató adminisztrációs hibája miatt következett be, úgy kell tekinteni, hogy a foglalkoztatás a munkáltató érdekkörében felmerült okból volt jogellenes, így köteles a felmentési időre járó távolléti díjat és végkielégítést megfizetni.⁶² Ugyanakkor a konkrét esetben a felperes igényét kifejezetten és egyértelműen kártérítésben jelölte meg. Ez a fentiek alapján nem volt érvényesíthető, viszont a munkáltató a keresettől eltérő, más jogcímen nem volt marasztalható.⁶³

A másik kérdést – az ok bekövetkezésének időpontját – illetően, a Kúria szerint a foglalkoztatást kizáró okról való tudomásszerzés sajátossága az, hogy „a kinevezés érvényes létrejöttét követően következik be olyan ok, amely következtében elvész a kormánytisztviselő olyan alanyi képessége, amelyet egyébként a jogalkotó a jogviszony létrejötte körében határozott meg a jogviszony létesítésének feltételeként. Ebben az esetben az alanyi érvénytelenségi ok a jogviszony létrejöttét – a kinevezést – követően következik be. Ilyen esetben nem a kinevezés érvénytelenné válása következik be, hanem a törvény az alanyi képesség elvesztéséhez különös jogkövetkezményt fűz azzal, hogy ez esetben úgy kell eljárni, mintha a kinevezés érvénytelen lett volna. Ebben az esetben nyilvánvalóan az alanyi kötelek megszűnése időpontjáig terjedő időszakra vonatkozóan minden tekintetben az érvényes kinevezésnek megfelelően kell eljárniuk a feleknek.”⁶⁴ Ez az értelmezés mindenképpen megfelel az érvénytelenség rendszertani helyének, más kérdés, hogy arra a Kúria már nem tért ki, hogy magából a normaszövegből a kifejtett – egyébként helyes – szűkítő értelmezés nem következik.

Bár a tételes szabályozás következtelenségeit a bírói gyakorlat a kifejtettek alapján helyesen hidalta át, álláspontom szerint indokolt volna a szabályozás módosítása. A kötelező felmentésre eszerint csak akkor kerülne sor, ha a kinevezést kizáró ok a kinevezést követően jut a munkáltató tudomására.

⁶¹ Kf. 40.100/2021/5. [37]–[39] bek.

⁶² A Kúria analógiaként hivatkozott arra a Kjt.-t érintő döntésre, amely szerint a munkáltató köteles gondoskodni arról, hogy az adott munkakörben olyan közalkalmazottat foglalkoztasson, aki rendelkezik az adott munkakör ellátásához szükséges végzettséggel. Ha ennek hiányában alkalmazza a közalkalmazottat és emiatt válik a jogviszony érvénytelenné, az ennek felszámolásával kapcsolatos juttatásokat köteles megfizetni. Mfv. II. 10.565/2014.

⁶³ Kf. 40.100/2021/5. [40]–[48] bek.

⁶⁴ Mfv. 10.064/2018/7. [30].

3.3. A MUNKÁLTATÓ EGYOLDALÚ NYILATKOZATAINAK ÉRVÉNYTELENSÉGE

A közszolgálati törvények a megállapodások érvénytelenségéről rendelkeznek, ám a megállapodásokra vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell az egyoldalú jognyilatkozatokra is.⁶⁵ Az egyoldalú jognyilatkozat érvénytelensége esetén e jognyilatkozatból jogok és kötelezettségek nem származnak.⁶⁶ Ezek a rendelkezések szó szerint megegyeznek az Mt. szabályaival.⁶⁷ A munkáltatói jogkör alapvető korlátját jelenti, hogy egyoldalú jognyilatkozatával – kifejezett felhatalmazás hiányában – nem térhet el a jogszabályban foglaltaktól. Nem ronthatja le a jogszabályban garantált munkafeltételeket, és a törvény alapján a kinevezésben (megállapodásban) rendezendő kérdésektől sem térhet el egyoldalúan.

Markáns különbség ugyanakkor a versenyszférához képest, hogy a közszolgálati törvények tág mozgásteret adnak a munkáltatónak a jogviszony tartalmának egyoldalú alakítására. A kinevezés egyoldalú módosítására adott felhatalmazás révén a munkáltató a jogviszony olyan lényegei elemeit is meg tudja változtatni a tisztviselő beleegyezése nélkül, ami a munkaviszony keretei között semmis lenne. Míg a Kttv. és a Küt. hatálya alatt a munkáltató a munkakör és a munkahely vonatkozásában jogosult – bizonyos feltételek mellett – a kinevezés egyoldalú módosítására, addig a Kit. alapján erre a munkáltatónak általában, a kinevezés bármely eleme tekintetében lehetősége van.⁶⁸

A bírói gyakorlatból világos, hogy nem eredményez semmisséget önmagában az, hogy a kinevezés módosítása a munkáltató egyoldalú nyilatkozatával történt. Ez csak akkor állapítható meg, ha a munkáltató a törvényben foglalt valamely garanciális rendelkezést – például az aránytalan sérelemokozás tilalmát – megsértette.⁶⁹ E munkáltatói intézkedéshez a jogszabály a munkáltatótól indokolást sem vár el, ezért az azon az alapon sem támadható, hogy valós vagy okszerű volt-e.⁷⁰

Ennél is tágabb – korlátok nélküli – mozgásteret ad a szabályozás a Kit. és a Küt. esetében a tisztviselő álláshelyek közötti áthelyezésére. Az álláshely humán erőforrás szervezési fogalom, amely a munkáltató szervezetéhez kötődik. Az álláshely – szemben a munkakörrel – nem csak az ellátandó feladatokat adja meg, de a besorolást – azaz azt is, hogy az adott álláshelyet betöltő tisztviselő milyen illetményre jogosult – és a pótszabadság mértékét is.⁷¹ Ezért kiemelten fontos az a rendelkezés, miszerint nem érinti a jogviszony fennállását, ha a tisztviselőt ugyanazon szerv másik álláshelyére helyezik.⁷² Azaz, a tisztviselő az egyes álláshelyek között

⁶⁵ Kttv. 14. § (4) bek., Kit. 68. § (4) bek., Küt. 12. § (4) bek.

⁶⁶ Kttv. 25. § (4) bek., Kit. 75. § (4) bek., Küt. 20. § (4) bek.

⁶⁷ Mt. 15. § (3) bek., 29. § (4) bek.

⁶⁸ Kttv. 48. §, Kit. 89. §, Küt. 29. §.

⁶⁹ Kf. 40.463/2020/6., Mfv. 10.159/2020/6. [23]–[24] bek.

⁷⁰ Kf. 45.017/2021/4. [34] bek.

⁷¹ HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I.: A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya* (Budapest: NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet 2019) 51–54.; Kit. 134. § (1) bek. és 128. § (3)–(5) bek.; Küt. 69. § (1)–(2) bek. és 63. § (3)–(5) bek.

⁷² Kit. 59. §, Küt. 8. §.

a közigazgatási szerven belül a munkáltató egyoldalú döntésével mozgatható, ami kihathat (akár negatívan is) az illetményére és a pótszabadságára. Így például nem szükségszerű, hogy a kormánytanácsosként dolgozó kormánytisztviselő idővel előreléphessen vezető-kormánytanácsos pozícióba, sőt, a fordított irányú mozgás is lehetséges, ha a munkáltató döntése révén alacsonyabb besorolású álláshelyre kerül. Ehhez még hozzá kell tennünk, hogy a Kit. és a Küt. illetményrendszerében az egyes előmeneteli fokozatokhoz nem törvényben meghatározott, pontos illetményösszeg társul, hanem csak egy alsó és felső határ, amelyek között az illetményt a munkáltató jogosult meghatározni.⁷³ A munkáltató e rendkívül tágan meghatározott határok között egyoldalúan módosíthatja is az illetményt. A jogalkotó csak rendkívül elnagyolt szempontokat adott ahhoz, hogy a munkáltató az adott sávon belül mi alapján állapítsa meg a pontos illetményt.⁷⁴ Így a tisztviselő pontos keresete lényegében a munkáltató egyoldalú döntésétől függ.

A szakirodalom részletesen foglalkozott már a bemutatott szabályok kritikájával, a szinte korlátlan munkáltatói túlhatalom aggályaival.⁷⁵ A közzszolgálat kontraktuális alapjait, a törvénynek alárendelt közigazgatás elvét feszegető szabályok az érvénytelenségi rendszeren túlmutató problémát jelentenek, de ellentmondásaik ebből a nézőpontból is jól láthatóak. A Kit. rendszerében a kinevezésnek lényegében nem marad szerepe a jogviszony tartalma meghatározásában, hiszen a tisztviselő beleegyezése csak a jogviszony létesítéséhez kell, de a kinevezés tartalmi elemeit a munkáltató – akár a létesítést követő pillanatban – egyoldalúan módosíthatja, ami az érvénytelenségre hivatkozva nem kifogásolható. Emellett számos garanciális törvényi rendelkezés is megkerülhető a kinevezés egyoldalú módosításával.⁷⁶ Álláspontom szerint a kinevezés egyoldalú módosítására vonatkozó munkáltatói jog-

⁷³ Kit. 1. melléklet, Küt. 1. melléklet.

⁷⁴ A szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján kell meghatározni az illetményt. Kit. 65. § (3) bek. A Küt.-ben még ilyen általános szempontokat sem találunk.

⁷⁵ Tóth Hilda – Rácz Zoltán: „A kinevezés egyoldalú módosítását követő indoklás nélküli felmentés kérdése eljárásjogi szempontból” *Miskolci Jogi Szemle* 2021/5., <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1500>; Tóth Hilda: „A közzszolgálati tisztviselői kinevezés egyoldalú módosítása a munkáltató által – indoklás nélküli felmentés 2.0?” in Boóc Ádám – Homicskó Árpád Olivér – Szuchy Róbert (szerk.): *Studia in honorem József Szalma* 70. (Budapest: KRE Állam- és Jogtudományi Kar 2018); Horváth–Kun–Petrovics (5. lj.) 128–129.; Kártyás Gábor: „Sine systema chaos. A Kttv. módosításának rendszertani kritikája” *HR & Munkajog* 2015/7–8.

⁷⁶ Így különösen, megkerülhető a felmentésre vonatkozó garanciák rendszere, hiszen a munkáltató megszabadulhat bármely tisztviselőjétől a kinevezés olyan módosításával, amit a másik fél nyilvánvalóan nem fog elfogadni. Értelmetlennek tűnnek a munkaidő mértékével, beosztásával kapcsolatos garanciák, ha a munkáltató saját hatáskörében dönthet a munkaidő mértékéről. Az alanyi jogon járó és adható juttatások részletes jogszabályi rendezése sem jelent érdemi garanciát a tisztviselőnek az elérhető keresetre, ha az illetménye a munkáltató mérlegelésétől függ. Redundánsnak tűnik a fegyelmi eljárás szabályozása, ha a munkáltató kötelezettségzegés gyanúja esetén a fegyelmi szankciókkal egyező hatást a kinevezés módosításával is elérheti (pl. vezetői pozíció elvesztése, illetménycsökkentés vagy akár a jogviszony megszüntetése egy elfogadhatatlan módosítással). A szakszervezeti tagok és tisztségviselők védelme aggályosan érvényesíthető, hiszen a munkáltatóval szemben fellépő érdekvédőknek azzal kell számolniuk, hogy kinevezésük bármely eleme, bármikor a hátrányukra megváltoztatható. Végül, vajon van-e értelme jogvitát indítani a kinevezés egyoldalú módosításával szemben, ha arra a munkáltató bármikor, indoklás nélkül jogosult?

kör egyáltalán nem szükséges a közigazgatás hatékony működéséhez, ugyanakkor a közszolgálat egész rendszerét képes aláásni.

4. ÖSSZEGZÉS

Megállapítható, hogy a közszolgálati jogi érvénytelenség a munkajogi szabályokon alapul. A hatályos szabályozásban fellelhető különbségek nagyobb része nem indokolt, dogmatikai és praktikus okokból is az egységesítés lenne kívánatos. Kivételt képez ez alól a tisztességtelen általános szerződési feltétel megtámadhatóságának elhagyása és az érvénytelen megállapodásból eredő jogviszony fenntartásának a közérdekkel összeegyeztethetőséghez kötése, amelyek a közszolgálat sajátosságával indokolt eltérések az Mt.-hez képest. Ugyanakkor a közérdekre való hivatkozás nem következetesen jelenik meg az érvénytelenség orvoslásával kapcsolatos szabályoknál. A kinevezés írásba foglalásának elmulasztása esetére is célszerű volna úgy rendelkezni, hogy az érvénytelenség általános szabályok szerinti jogkövetkezményei alkalmazandóak.

Miközben kívánatos, hogy az érvénytelenséget az egyes ágazati jogszabályok közös dogmatikai alapokon szabályozzák, indokoltak lehetnek jogáganként eltérő vonások.⁷⁷ A közszolgálati jog kógens jellege, vagy a kinevezés érvénytelenségét okozó körülmények létesítés utáni felmerülésének tételes szabályokkal való rendezése ilyen jogági sajátosságok a közszolgálat esetében. Ugyanakkor ezeket a jogági sajátosságokat is csak következetesen, az érvénytelenség alapvető dogmatikai vonásainak tiszteletben tartásával lehet rendezni,⁷⁸ amely követelményeknek álláspontom szerint a foglalkoztatást kizáró okon alapuló felmentés jogintézménye nem felel meg. Szintén tévút a kinevezés egyoldalú módosítására vonatkozó munkáltatói hatáskör parttalanná tétele, amely a közszolgálati jog egész rendszerét veszélyeztető probléma, és amelyre önmagában nem ad megoldást az érvénytelenség jogintézménye sem.

⁷⁷ SZMODIS (27. lj.) 180.

⁷⁸ Hasonló kívánalmakat fogalmaz meg Mélypataki Gábor, aki a munkajogi alapelvek jogi tételezésének különbségeit vizsgálta az Mt. és a közszolgálati kódexek vonatkozásában. MÉLYPATAKI Gábor: Azonosságok és különbségek a munkaviszony és a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok alapelveinek rendszerében. *Opuscula Civilia* 2021/1.