

Kártyás Gábor

A KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYÁK JOGI SZABÁLYOZÁSA. FELELŐSSÉGI JOGVISZONYOK A KÖZSZOLGÁLATBAN (KÖZTISZTVISELŐK, KÖZALKALMAZOTTAK, KÖZTULAJDONBAN LÉVŐ MUNKÁLTATÓVAL MUNKAJOGVISZONYBAN ÁLLÓ MUNKAVÁLLALÓK)

Legal Regulation of Careers in the Public Service. Liability in Public Service (Civil Servants, Public Employees and Workers in Public-Owned Employers)

Dr. Kártyás Gábor egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Munkajogi Tanszék, kartyas.gabor@jak.ppke.hu

A tanulmány célja a közszférában dolgozók felelősségi rendszerének kritikai elemzése. Az állami alkalmazottakkal szembeni felelősségi szabályokkal kapcsolatos általános követelmények felvázolása után a tanulmány részletesen elemzi az etikai, a fegyelmi és a kárfelelősség szabályait, külön kitérve a közalkalmazottak, a közszoigálati tisztviselők, valamint a köztulajdonban álló munkáltatók munkavállalóinak jogállására. Az elemzés rámutat, hogy a hatályos magyar szabályozás számos ellentmondással terhelt, és javaslatokat fogalmaz meg a felelősségi rendszer koherensebbé tételéhez.

KULCSSZAVAK:

etikai felelősség, fegyelmi eljárás, fegyelmi felelősség, kárfelelősség, leltárfelelősség

The purpose of this study is to critically analyse the responsibility system applicable to public sector employees. After outlining the general requirements for liability rules for state employees, the study analyses in detail the rules of ethical and disciplinary responsibility and liability for damages, with particular reference to the status of public employees, civil servants and employees of publicly owned companies. The analysis highlights that the current Hungarian legislation entails numerous contradictions and concludes in proposals to make the responsibility system more coherent.

KEYWORDS:

ethical responsibility, disciplinary action, disciplinary responsibility, liability for damages, inventory responsibility

1. A FELELŐSSÉGI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁNAK ELVI ALAPJAI

Az állami alkalmazottak felelősségi rendszerének kialakításánál a közszféra és a versenyszféra foglalkoztatási jogviszonyai közötti általános különbségekből kell kiindulnunk. Ennek pedig hagyományosan az az alapja, hogy az állami alkalmazásban állók a közérdek előmozdítására végzik tevékenységüket, a közhatalom gyakorlásában vesznek részt, fizetésüket közpénzből kapják, így velük szemben fokozott felelősségnek kell érvényesülnie, mint a versenyszférában dolgozókkal szemben.¹ Vincenti Gusztáv, az 1930-as évek bírói gyakorlatát összegezve akként fogalmazza meg a munkaszerződés és az állami szolgálati szerződés közötti különbséget, hogy az állam vagy valamely közjogi testület mint munkáltató nem pusztán magánérdek, hanem a közérdek hordozója, amely így az alkalmazott munkáját is úgy veszi igénybe, hogy az a tevékenységével a közérdeket szolgálja.² Magyary Zoltán klasszikussá vált definíciója szerint, a közszolgálat teljes hűséget, odaadást kíván meg, amelyben az alkalmazott teljes egyéniségével vesz részt. Mindez az állampolgárénál nagyobb engedelmisségi kötelezettséget jelent az állam iránt, amelyért cserébe különleges jogállás illeti meg.³

A közszférában dolgozók felelősségi rendszerének nem kevésbé fontos oldala, hogy a részletes jogi szabályozás egyben védettséget is jelent az alkalmazottnak. Ha ugyanis felelőssége csak a törvényben kijelölt eljárásban állapítható meg, és csak az ott rögzített szankciók alkalmazásával végződhet, az kiszámítható, a munkáltató esetleges visszaéléseit, önkényes intézkedéseit kizáró rendszert jelent.⁴ A felelősségi rendszer jogi szabályozása tehát nemcsak a közszolgálatban dolgozókkal szembeni fokozott elvárást, hanem az ezért cserébe adott többletvédelmet is biztosítja.

Ezek az elvi alapok a magyar munkajogban a rendszerváltás óta mindig érvényesültek. Míg a munkavállalókra csak kollektív szerződés felhatalmazása esetén vonatkozhatott fegyelmi felelősség, a közalkalmazottak és köztisztviselők vonatkozásában ezt maga a törvény írta elő. Emellett mind a közalkalmazotti, mind a közszolgálati törvény rendelkezett olyan esetekről, amikor az alkalmazott kártérítési felelőssége súlyosabb volt, mint

¹ GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 52–53.; HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó hazai és nemzetközi térben (De lege lata, de lege ferenda)*, PhD-értekezés, PTE ÁJK, Pécs, 2009, 249–252. (Utóbbinál lásd e többségi álláspont kritikáját is.)

² VINCENTI Gusztáv: *A munka magánjogi szabályai*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1942, 35.

³ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 131., 387.

⁴ GYÖRGY: *i. m.*, 175.; HORVÁTH István: *Párhuzamos közszoigálat – A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, Saldo Kiadó, Budapest, 2009, 259.

a munkaviszonyban.⁵ Más kérdés, hogy a részletek tekintetében a három törvény viszonya már korántsem volt következetes, különösen, ha a közsféra két kódexét vetjük össze.⁶ A 2012-es munkajogi kodifikáció ezeket az ellentmondásokat nem oldotta fel, hanem inkább mélyítette. A jelen tanulmány célja, hogy rámutasson ezekre a hibákra, és javaslatot tegyen azok megoldására.

A jelen tanulmány az állami alkalmazásban állók közül a közalkalmazottak és közszolgálati tisztviselők felelősségi rendszerét vizsgálja. Utóbbi kategória alatt az állami tisztviselőket is értem, mivel a felelősség tekintetében rájuk sem vonatkoznak eltérő szabályok.⁷ A köztulajdonban álló munkáltatóknál munkaviszonyban dolgozók felelősségi rendszere az Mt. általános szabályaira épül. Így ahol a jelen tanulmány az Mt. szabályait veszi alapul, az egyben értelemszerűen a köztulajdonú munkáltatók munkavállalókra vonatkozó szabályokat is jelenti. E speciális alanyi kör különálló – a munkajog és a közszolgálat határterületét jelentő⁸ – szabályozását esetlegesen tartom, amit nem látok indokoltnak eltérő felelősségi szabályokkal is megterhelni.⁹

Ehelyütt nincs lehetőség áttekinteni az érveket és ellenérveket a közsféra foglalkoztatási jogviszonyainak sokfélesége, illetve egy lehetséges egységes közszolgálati szabályozás vonatkozásában. Az elemzéshez adottságként veszem, hogy jelenleg az egyes állami szervezeteknél dolgozóakra más és más szabályok vonatkoznak, a munkáltató személyétől függően. A hatályos rendszer keretein belül teszek javaslatokat arra, hogy az egyes alkalmazotti kategóriák felelősségi viszonyait – egymáshoz képest – hogyan célszerű kialakítani. Ehhez abból a többségnek tekinthető álláspontból indulok ki, hogy a jogalkotó

⁵ Mindkét törvény e körbe sorolta a gondatlan károkozás alábbi eseteit: ha a közalkalmazott/köztisztviselő a munkáltató gazdálkodására vonatkozó szabályok súlyos megsértésével, az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával, illetve hiányos teljesítésével okozott kárt, illetve, ha a kár olyan – jogszabályba ütköző – utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek várható következményeire az utasított előzőleg a figyelmét felhívta. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) továbbá e körbe sorolta a hatósági intézkedés során a jogszabályok megsértésével okozott kárt is. Végül, a Ktv. szerint a munkáltatói jogkör gyakorlóját objektív és teljes felelősség terhelte a jogszabályba ütköző, illetmény megállapításra irányuló intézkedése miatt teljesített kifizetéssel okozott kárért (a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [a továbbiakban: Kjt.] 81. § és Ktv. 57–57/A. §). Ezeket az eseteket nevezi Cséffán József a „gondatlanság minősített eseteinek”. Cséffán József: *A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény és magyarázata*, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2003, 386.

⁶ Részletesen lásd: HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia. Javaslat a magyar közszolgálat szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására, hazai múltunkra és jelenünkre*, Phd-értekezés, Budapest, 2006, 42–49.

⁷ Egyedül az előmenetelt érintő fegyelmi büntetések tekintetében van különbség, az állami tisztviselők eltérő illetményrendszeréből eredően. Lásd: az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) 3. § (4) bek.

⁸ KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2014, 126–127.

⁹ Noha már a második világháború előtti munkajogunkban is megjelent az az álláspont, miszerint „a közhivatalnokai magánalkalmazottakra vonatkozóan – a dolog természete szerint – a fegyelmi vétségétől való tartózkodás fokozott súllyal érvényesül”. E körbe tartoztak például a vasúti dolgozók. BERNHARD Miksa – SÖVÉNYHÁZY NEUHOLD Ferenc – BERNHARD László: *A magánalkalmazotti jogviszony*, I-II. kötet, Orion Irodalmi Vállalat, Budapest, 1938, 501.

a közigazgatásban dolgozókkal szemben szigorúbb feltételeket támaszt, mint a költségvetési szféra közalkalmazottjaival szemben, ám ez utóbbi kategória felelőssége is szigorúbb, mint a munkaviszonyban állóké. Amint az alábbiakban látható lesz, ezt a viszonylag leegyszerűsítő rendszert sem könnyű teljes következetességgel megvalósítani, legalábbis a hatályos szabályozásban mindez nem tükröződik kifogástalanul. A felelősségi rendszer három elemével foglalkozom: az etikai, a fegyelmi és a kártérítési felelősséggel. Nem vizsgálom a munkajog hatályán kívül eső, így elsősorban a büntetőjogi felelősség kérdését, jóllehet a fokozott elvárások és kiemelt védelem kettőse ott is megjelenik.¹⁰

Előjáróban hangsúlyozni kell azt is, hogy a közsférában dolgozók felelőssége szorosan összefügg a munkajog számos más területével. Így különösen, fokozott felelősséget akkor lehet érvényesíteni, ha már a kiválasztás szabályai biztosítják, hogy csak alkalmas személyzet kerüljön be a közszolgálatba, akik aztán munkájukhoz minden szükséges tájékoztatást, anyagi és nem anyagi erőforrást, képzést megkapnak. A közszolgálatban dolgozók „megbízása [...] világosan megjelölt határokkal bír, ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz szolgálatot jelent” – írja Magyary.¹¹ Ez természetesen megfordítva is igaz: ha az alkalmazott megbízásának nincsenek világos keretei – a felelősség köre, a teljesítéshez szükséges eszközök, tájékoztatás biztosítása tekintetében – akkor a felelősség érvényesítéséről sem lehet szó.¹² Ezért a közszolgálat felelősségi rendszere önmagában nem tudja betölteni funkcióját, csak a hasonló elvi alapokon felépített közszolgálati munkajog egészébe illeszkedve.

2. ETIKAI FELELŐSSÉG

A felelősségi rendszer első eleme az etikai (erkölcsi) felelősség. A közérdek szolgáltatában álló állami alkalmazottak esetén nem vitatható, hogy tevékenységüket át kell hatnia egyes, a jogi szabályozáson túlmutató eszmék iránti elkötelezettségnek. Nem szabad azonban szem elöl téveszteni, hogy az etikai normák formulázása, a felelősségre vonás mente és a lehetséges szankciók szükségképpen teljesen mások, mint a jogi felelősség esetén. Ennek illusztrációjaként tekintsük át részletesen, hogyan jelenik meg az etikai felelősség a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabályokban.

2.1. Etikai felelősség a Kttv.-ben

Az etikai elvek Kttv.-beli szabályozása egy paradoxonra épül. Ha ugyanis maga a törvény fogalmaz meg etikai jellegű elvárásokat a közszolgálati tisztviselővel szemben, azok

¹⁰ A hivatalos, illetve közfeladatot személy ellen elkövetett bűncselekmények egyrészt súlyosabban minősülnek, másrészt tipikusan súlyosító körülmény, ha a bűncselekményt e személy követi el.

¹¹ MAGYARY: *i. m.*, 129.

¹² Ez nemcsak elvi, hanem jogi követelmény is, hiszen ennek hiányában nem lehet szó a felrhatósról (vétkeségről), ami így kárigényt vagy fegyelmi szankciót sem alapoz meg.

a közszolgálati tisztviselői jogviszonyból eredő, jogi kötelezettségekké válnak. Azok vétkes megszegése pedig fegyelmi vétséget, nem pedig etikai felelősséget alapoz meg. A jogalkotó ezt észelve rendelkezett úgy, hogy a hivatásetikai elvek megsértése esetén – jóllehet, a fenti logikából eredően ez is fegyelmi vétség – nincs helye fegyelmi eljárásnak.¹³

Az elhatárolás ezzel azonban közel sem megoldott. Maguk a törvényben nevesített etikai normák¹⁴ ugyanis egyben jogi – sőt büntetőjogi – követelmények is. Például, a pártatlanság követelménye megjelenik az Kttv. összeférhetetlenségi szabályaiban, de a Btk. szerinti hivatali bűncselekményeknél is. Természetes, hogy a jogi normák erkölcsi megalapozottsága¹⁵ a Kttv.-ben is visszaköszön, elegendő a jóhiszeműség és tisztesség elvére, mint általános magatartási követelményre, a jóerkölcsbe ütköző megállapodás semmiségére, vagy a kötelező eskütételre gondolni.¹⁶ Ebből eredően viszont nehéz lenne olyan etikai követelményt mondani, amit ne fednének le a jogi szabályok, vagy – közelebről – a Kttv.-ben nevesített általános tisztviselői kötelezettségek, így különösen a köz érdekében, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint történő munkavégzés, illetve az együttműködő, mások helytelen megítélését elő nem idéző magatartás követelménye.¹⁷ Ahogy arra a Kúria rámutatott, a jóerkölcsbe ütköző, és ezért semmis megállapodás a „munkajog alapvető elveibe, a jóhiszeműség és a tisztesség követelményébe, a munkaviszony megszüntetésre vonatkozó szabályok dogmatikai rendszerébe, és így a társadalom alapvető erkölcsi elveibe ütközik”.¹⁸ Jól mutatja ez az érvelés a jogi normák erkölcsi áthatottságát.

Kérdéses, hogy így milyen önálló tartalma marad a Kttv. szerinti etikai felelősségnek. Bérces Kamilla szerint: „[A]z erkölcsi normák tartalma képlékeny, ezért inkább a közszolgálati tevékenység szellemének megtestesítőjeként, mint számon kérhető és szankcionálható előírásként vehetők figyelembe. Ha pedig tartalmuk valamely meghatározott cselekedet, magatartás, mulasztás kapcsán ténylegesen vizsgálható, akkor ez már általában eléri a jogi norma, azaz a jogszabálysértés szintjét.”¹⁹ Más megfogalmazásban, az etikai norma hatóereje ott kezdődik, ahol a jogi normáé véget ér.²⁰ Márpedig ilyen elválasztásról nem lehet szó, ha formailag az etikai szabály is jogi normaként jelenik meg.

¹³ Kttv. 156. § (1) bek.

¹⁴ A kormánytisztviselőre vonatkozó hivatásetikai alapelvek 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. Kttv. 83. § (1) bek.

¹⁵ SZILÁGYI Péter – SAMU Mihály: *Jogbölcselet*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1998, 122–123.; VESZPRÉMI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere*, PhD-értekezés, Miskolc, 2010, 37.

¹⁶ Kttv. 9. § (2) bek., 23. § (1) bek., 44. §.

¹⁷ Kttv. 76. § (1) bek.

¹⁸ EBH2017. M.3. para. 45.

¹⁹ BÉRCES Kamilla: *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez*, Wolters Kluwer Kiadó, lásd a 83. §-hoz fűzött magyarázatot.

²⁰ GYÖRGY: *i. m.*, 215.

Az erkölcsi normák természetéhez az is hozzátartozik, hogy érvényességüket a közmeg-
egyezés, az érintett csoport általi elfogadás adja.²¹ Teljesen más forrásból építkezik a jogi
norma, amely az állami autoritásból nyeri érvényességét. Ezért a közszolgálatban etikai
szabályok alkotására csak az érintettek, illetve érdekképviselőik bevonásával kerülhet
sor.²² Ezért is ellentmondásos, hogy a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexet ugyan
a Magyar Kormánytisztviselői Kar fogadja el, de az alapnormákat mégis a jogszabály rögzí-
ti.²³ Még inkább szembetűnő ez a köztisztviselők esetén, ahol az etikai szabályokat az érin-
tettek bevonása nélkül, a képviselő-testület, illetve a hivatali szerv vezetője egyoldalúan
állapítja meg.²⁴ Egy ilyen munkáltatói aktus legfeljebb tartalma szerint lehet etikai jel-
legű, normatánilag viszont a közszolgálati szabályzathoz áll közelebb, mint a köztisztvi-
selői kötelezettségeket a törvény keretei között pontosító, részletező munkáltatói utasítás.²⁵

Az etikai normák eredete és tartama mellett kétséges a vétségek szankcionálása is.
Kérdés, hogy az etikai vétség esetén kiszabott „figyelmeztetés vagy megrovás”²⁶ értékelhe-
tő-e jogi szempontból, különösen valamely jogi szankció előzményeként. Például, az ismét-
lődő etikai vétségek miatt kiszabott figyelmeztetés megalapozza-e a fegyelmi vétségért
adható megrovást, vagy lehet-e indoka a felmentésnek? Ha az etikai vétség nem minősül
jogi kötelezettség megszegésének, akkor annak nem is lehet jelentősége a jogviszonyból
eredő kötelezettségszegésre épülő munkáltatói szankciónál. Ha pedig egyben jogi kötele-
zettségszegést is jelent, akkor annak csak jogi szankciója lehet,²⁷ illetve kötelező az ügyben
fegyelmi eljárást indítani.²⁸ A kérdés különösen érdekes a kormánytisztviselők vonatkozá-
sában, ahol az etikai szankciót nem is a munkáltatói jogkör gyakorlója szabja ki, hanem
a Magyar Kormánytisztviselői Kar. Természetesen egy etikai szankciónak minden további
jogi következmény nélkül is van önálló értéke, jelentősége, hiszen kifejezi a közösség ros-
szállását. Ehhez persze az szükséges, hogy a felelősségre vont az etikai büntetést a közösség
szankciójának érezze, márpedig ez a köztisztviselők vonatkozásában hiányzik. Mindazon-
által ebből a szempontból sem szerencsés, hogy a jogi és etikai felelősség összekeveredik,
és azt a látszatot kelti, hogy az etikai felelősségre vonásnak a jogi felelősség szempontjából
is lehet jelentősége. Álláspontom szerint ez az összefüggés csak visszafelé igaz: egy jogi
kötelezettséghez természetesen társulhat etikai elmarasztalás is, mintegy súlyos-
bítva az előbbit. Ezt a hatályos jogunk sem zárja ki: a jogi kötelezettség megszegés szintjét elérő
mulasztás egyben etikai eljárás tárgya is lehet.

²¹ SZILÁGYI-SAMU: *i. m.*, 119.; VESZPRÉMI: *i. m.*, 285., 289.

²² GYÖRGY: *i. m.*, 217.

²³ Kttv. 83. §.

²⁴ Kttv. 231. § (1) bek.

²⁵ Kttv. 75. § (5) bek.

²⁶ Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe V/14. pont, Mt. 231. § (1) bek.

²⁷ GYÖRGY: *i. m.*, 218.

²⁸ Kttv. 156. § (1) bek.

2.2. Az etikai felelősség helye: a jogon kívül

Összegezve, meglátásom szerint az etikai felelősség szabályozásának nincs helye a közszféra munkajogára vonatkozó jogszabályokban. Ha ugyanis következetesen szétválasztjuk az etikai elvek megszegéséért és a jogi kötelezettségekért fennálló felelősséget, akkor az előbbinek nem marad tartalma, de legalábbis a bagatell ügyekre korlátozódik. Ha pedig nem választjuk szét, akkor csak feleslegesen megduplázzuk a kötelezettségszegés kivizsgálására, szankcionálásra irányuló szabályozást. Ehelyett – az erkölcsi normák természetéhez igazodóan – célszerű az etikai elvek meghatározását az egyes szakmák, hivatásrendek önszabályozására bízni, ahogy a felelősség érvényesítésére irányuló eljárások lefolytatását és az esetleges szankciók érvényesítését is. E körben pedig nem az állami alkalmazottak egyes típusaira – mint közalkalmazott, kormánytisztviselő, köztisztviselő stb. –, hanem az egyes szakmákra lehetséges etikai szabályokat megállapítani.²⁹ A szakszerű és elhivatott személyzet biztosításához véleményem szerint elegendő, ha a munkáltató következetesen és szigorúan alkalmazza a fegyelmi felelősség intézményét, amelyet a következő pontban vizsgálunk meg.

3. FEGYELMI FELELŐSSÉG

A munkaviszony (és közalkalmazotti, közszolgálati tisztviselői jogviszony) sajátossága, hogy a munkát végző kötelezettségeit tételesen felsorolni lehetetlen, éppen ezért a fegyelmi vétségekről sem lehet kimerítő listát adni.³⁰ A jogi szabályozás szükségképpen keretjellegű, és csak általános szabályokkal, alapelvekkel határozhatja meg az alkalmazottat terhelő kötelezettségeket. Ezeket a keretszabályokat számos erkölcsi jellegű szabály tölti ki tartalommal.³¹ Például, a már említett gondos munkavégzésre, vagy kulturált ügyintézésre irányuló jogi kötelezettségek tartalmát alapvetően etikai normák adják. Éppen ezért tartom szükségtelennek a jogi szabályozásban különválasztani az etikai és – a jogi kötelezettségek megszegésére épülő – fegyelmi felelősséget. A jogi kötelezettségek általános megfogalmazásán keresztül ugyanis az előbbi beépül a fegyelmi felelősségbe. A fegyelmi felelősség a szankciók oldaláról is tartalmaz etikai elemet, hiszen minden fegyelmi szankciónak fogalmi eleme az erkölcsi (morális) elmarasztalás is.³² Míg a megrovás (figyelmeztetés) esetén a jogkövetkezmény nem is lép túl ezen a szinten,³³ a súlyosabb büntetéseknek a jogviszony

²⁹ Ahogy az történik például a kötelező kamarai tagsághoz kötött tevékenységeknél is.

³⁰ HÁGELMAYER Istvánné: A fegyelmi felelősség szabályozása a kollektív szerződésben. In: szerk. LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: *Ünnepi dolgozatok Kertész István tiszteletére*, ELTE ÁJK, Budapest, 2004, 178–179.

³¹ KERTÉSZ István: *A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1964, 216–217.

³² KERTÉSZ: *i. m.*, 294.

³³ CSÉFFÁN: *i. m.*, 356–357.

tartalmát (elsősorban a díjazást) érintő kihatása is van, végső esetben pedig a fegyelmi szankció a jogviszony megszüntetését eredményezi.

Az állami alkalmazott fokozott felelősségét elsősorban azzal lehet érvényesíteni, ha a jogviszonyból eredő vétkes kötelezettségesség (a fegyelmi vétség) esetére részletesen szabályozott eljárásrendben kiszabható, olyan szankciók állnak a munkáltató rendelkezésére, amelyek túlmutatnak az egyszerű figyelmeztetésen, de nem jelentik egyben a jogviszony megszüntetését is. A fegyelmezés ilyen formalizált, valós hátránnyal fenyegető lehetősége képes biztosítani egyrészt a megelőzést, másrészt a javítást, végső soron pedig az arányos büntetést. Ezeket a funkciókat a jogviszony szankciós megszüntetése és/vagy a kárfelelősség önmagában nem tudja pótolni. Kertész István szerint a kártérítés lényege, hogy amikor hátrányt okoz a felelős személynek, ezzel egyúttal jóváteszi a károsult által elszenvedett vagyoni sérelmet is. Ezzel szemben a fegyelmi felelősség esetében a büntetés teljesen független az okozott sérelem reparációjától, és ezért alkalmas a szankcionálásra ott is, ahol nem vagyoni sérelemmel állunk szemben, vagy ahol a sérelem jóvátehetetlen.³⁴

Az alábbiakban megvizsgálom, hogy a hatályos szabályozás megfelelően biztosítja-e a fegyelmi felelősségre vonást a közalkalmazottak, illetve a közszolgálati tisztviselők vonatkozásában.

3.1. A közalkalmazottak fegyelmi felelőssége

Az Mt. hatálybalépésével a Kjt.-ből kikerültek a fegyelmi felelősségre vonatkozó előírások. Így a közalkalmazottak vonatkozásában is az Mt. szerinti feltételekkel érvényesülhet a fegyelmi felelősség. Ennek a megoldásnak az a lényege, hogy a munkáltató fegyelmi büntetést csak kollektív szerződés, ennek hiányában pedig csak a munkaszerződés (kinevezés) felhatalmazása alapján alkalmazhat.³⁵ A módosítás előterjesztői indokolása szerint: „A gyakorlati tapasztalatok szerint túlszabályozott, szükségképpen bürokratikus és rugalmatlan, illetőleg jelentős mértékben indokolatlan a közalkalmazottak fegyelmi felelősségére vonatkozó szabályozás fenntartása. Ezért a törvény e jogintézményt megszünteti. Helyette a már eddig is létező rendkívüli felmentés eszközével élhet a munkáltató...” Ez az érvelés téves, hiszen a rendkívüli felmentés nem fegyelmi büntetés, hanem a jogviszonyt megszüntető aktus, ráadásul a Kjt. mellett az Mt. 56. § alkalmazandó maradt. Nincs szó tehát arról, hogy a szankcionálás lehetősége a jogviszony azonnali hatályú megszüntetésére korlátozódna. Másrészt, álláspontom szerint a fegyelmi felelősség részletes törvényi szabályozását megszüntető koncepció kifejezetten elhibázott.

A Kjt. főszabály szerint kógens és (az Mt.-vel kiegészülve) a teljesség igényével szabályozza a közalkalmazotti jogviszonyt. Ehhez képest nehezen indokolható, hogy egy olyan stratégiai területet, mint a fegyelmi felelősség rendezése, miért bízva szinte teljes egészében a felek megállapodására. A közalkalmazotti munkáltatók többségére nem vonatkozik

³⁴ KERTÉSZ: *i. m.*, 288.

³⁵ Mt. 56. §.

kollektív szerződés, vagy az nem tartalmaz a fegyelmi felelősséggel kapcsolatos rendelkezéseket. Így ezekben az esetekben kizárólag a közalkalmazott beleegyezésén múlik, hogy kinevezésében aláveti-e magát a szigorúbb felelősségi szabályoknak. Másfelől, az Mt. meg lehetőségen tág kereteket ad mind a fegyelmi eljárás, mind az alkalmazható szankciók szabályozására. Ez pedig nagy hozzáértést és körültekintést kíván meg a fegyelmi megállapodást kötő felektől, hogy a felelősségi szabályok szakszerűek, célszerűek és a törvénynek megfelelőek legyenek.³⁶

A közzféra felelősségi viszonyaival kapcsolatos, a bevezetőben kifejtett elvárások fényében célszerű lenne visszatérni a korábbi megoldáshoz, és törvényi szinten szabályozni a közalkalmazottak fegyelmi felelősségét. Ez nem zárná ki azt a lehetőséget, hogy a helyi, ágazati sajátosságok érvényesítése céljából a Kjt. rendelkezéseit kollektív szerződések egészítsék ki (hasonlóan, ahogy az az illetménypótlékok kapcsán történik). Kiindulópontul szolgálhatnak a Kttv. fegyelmi felelősségre vonatkozó rendelkezései, azzal, hogy a közalkalmazottakra vonatkozó szabályok ehhez képest lehetnek kevésbé szigorúak (például szűkebb eljárásindítási határidőkkel, az előmenetelt érintő vagy a további alkalmazást tiltó kevésbé súlyos szankciókkal).³⁷ Mindenképpen kerülendő viszont, hogy a Kjt. és a Kttv. között indokolatlan eltérések legyenek, ahogyan az a korábbi szabályozás és a Ktv. vonatkozásában fennállt.³⁸

3.2. A közszolgálati tisztviselők fegyelmi felelőssége

A fegyelmi felelősség Kttv.-beli szabályozásának egyik legjellegzetesebb vonása, hogy fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén kötelezővé teszi a munkáltató számára a fegyelmi eljárás megindítását. Ez alól csak akkor van kivétel, ha a tényállás megítélése egyszerű, a kötelezettségszegést a közszolgálati tisztviselő elismeri, és a munkáltató beéri a megrovás alkalmazásával.³⁹ Bár ez világos üzenet a jogalkotó részéről a fegyelmi felelősség szigorával kapcsolatban, a gyakorlatban kétséges az érvényesülése. A fegyelmi eljárás lefolytatása ugyanis számos eljárási határidő és formai előírás tiszteletben tartását igényli, valamint legalább négy olyan közszolgálati tisztviselő bevonását, akiknek egyébként nem (vagy nem csak) a humánpolitika intézése a feladata (egy fő vizsgálóbiztos és három fő a fegyelmi tanács tagja), akik ezért a közreműködésükért sem külön díjazásban, sem munkaidő-kedvezményben nem részesülnek. Valószínűtlennek tűnik ezért, hogy

³⁶ A gyakorlatban azonban sokszor találkozunk ezek hiányával. Lásd például: HÁGELMAYER: *i. m.*, 198.

³⁷ Prugberger Tamás is helyesli a két funkció „differenciált társadalmi jelentősége” okán, hogy a közalkalmazottak fegyelmi felelősségére kevésbé szigorú szabályok vonatkoznak. Az indokolatlan eltéréseket a két jogállás között viszont fel kell oldani. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2001, 351–353.

³⁸ HORVÁTH: *Diagnózis és terápia... i. m.*, 42–49.

³⁹ Kttv. 156. § (1)–(2) bek. Mivel az eljárás lefolytatása nélkül csak megrovás alkalmazása jöhet szóba, ez a lehetőség csak a csekély súlyú kötelezettségszegés esetén áll fenn. Súlyosabb szankció akkor sem alkalmazható fegyelmi eljárás nélkül, ha egyébként a világos tényállás mellett elismeri felelősségét a tisztviselő. HORVÁTH: *Párhuzamos közszolgálat... i. m.*, 274.

a munkáltató minden tudomására jutott vétkes kötelezettségszegést formális fegyelmi eljárásban vizsgáljon ki. Álláspontom szerint célszerűbb, de a fegyelmi felelősség szigorán érdeemben nem változtató megoldás lenne, ha a törvény – a Kjt. 2012. július 1-je előtti szabályát átvéve – csak lényeges kötelezettségszegések esetén követelné meg a fegyelmi eljárást.⁴⁰

A Kttv. rendszerével szemben a másik lényegi kritika, hogy a fegyelmi büntetések a munkáltatói jogkör kiszélesítésével megkerülhetővé, fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabhatóvá váltak. Így az előmenetelt érintő büntetések (várakozási idő meghosszabbítása, visszavetés egy fizetési vagy besorolási fokozattal) súlytalannak látszanak az illetményeltérítés, vagy a kinevezés egyoldalú munkáltatói módosítása mellett.⁴¹ Ezek ugyanis akár 20%-os illetménycsökkentést is eredményezhetnek, míg az előmenetelbeli visszavetés mint fegyelmi büntetés a 10%-ot is csak kivételesen haladhatja meg. Ráadásul, bár az illetményeltérítés csak a minősítésen alapulhat, a kinevezés egyoldalú módosításához semmilyen indokolás nem szükséges. A kinevezés egyoldalú módosítása módot teremt a szintén fegyelmi büntetesként is szabályozott vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezésre is. Ellentmondásos tehát, hogy a munkáltató a fegyelmi eljárásban foglalt garanciák nélkül is élhet a közszolgálati tisztviselőt a fegyelmi büntetésekkel azonos, vagy akár súlyosabb hátránnyal sújtó intézkedésekkel.

Erre a legsúlyosabb példa, hogy a legsúlyosabb fegyelmi büntetés, a hivatalvesztés is kiváltható a szintén azonnali hatályú, végkielégítéssel és felmentési védelmekkel nem járó méltatlanságon alapuló felmentéssel.⁴² Méltatlanságot az a – akár a hivatali munkával (munkavégzéssel) összefüggésben, akár a munkahelyen kívül tanúsított – magatartás okoz, amely alkalmas arra, hogy a közszolgálati tisztviselő által 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.⁴³ A két jogintézmény összevetésével az alábbi megállapításokat tehetjük. Míg a hivatalvesztés alapjául bármilyen vétkes kötelezettségszegés szolgálhat, amelyhez képest arányos szankció a jogviszony megszüntetése, a méltatlanság csak a három külön nevesített kiemelt érték sérelme esetén merülhet fel. Az eljárási szabályokat tekintve fontos különbség, hogy a méltatlanságon alapuló felmentés nem igényli a fegyelmi eljárás lefolytatását, így a munkáltató jóval

⁴⁰ Hasonló álláspontot képvisel: HORVÁTH: *Diagnózis és terápia... i. m.*, 42. Magyary Zoltán is a kötelező fegyelmi eljárás ellen érvelt, kiemelve, hogy ha az eljárásra nincs szükség annak célja alapján (az engedelmeség kikényszerítése, a tisztviselő magatartásának javítása, vagy a közszolgálat tekintélyének megőrzése érdekében), akkor az mellőzhető. MAGYARY: *i. m.*, 414.

⁴¹ Kttv. 48. § és 133. § (3) bek.

⁴² Kttv. 64. §.

⁴³ Kttv. 64. § (1) bek. Észre kell venni, hogy a méltatlanság a magánélet körében tanúsított magatartáson is alapulhat. MÉLYPATAKI GÁBOR: A kormánytisztviselői és a köztisztviselői jogviszony megszüntetésének új szabályai. In: szerk. P. SZABÓ Béla – SZEMESI Sándor: *Profectus in litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*, 2011, 191.

egyszerűbben élhet vele.⁴⁴ Ugyanakkor a méltatlanságon alapuló felmentés alkalmazására a fegyelmi eljárás megindítására nyitva álló határidőknél jóval szűkebb, 15 napos szubjektív és 1 éves objektív határidő áll rendelkezésére. Végül, a két jogcím jogkövetkezmenyei között mindössze annyi a különbség, hogy az enyhébb vétségek mellett is szóba jöhető hivatalvesztés hároméves alkalmazási tilalommal is együtt jár, a méltatlan közszolgálati tisztviselőt viszont ilyen szankció nem sújtja. A méltatlanság tehát a hivatalvesztés könnyebben, fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is alkalmazható rokon intézményének tűnik, mégsem tekinthető egyszerűbb megszüntetési módnak. A lehetséges okok kötött felsorolása miatt indokolása ugyanis nehezebb, alkalmazása pedig szűk határidőkhöz kötött. A Kttv. rendszerében éppen ezért a hivatalvesztés mellé beiktatott, rendkívüli felmentés jellegű intézményként teljesen felesleges, a formális fegyelmi eljárás kikapcsolása miatt pedig kifejezetten veszélyes.

Összegezve, a törvény tehát ellentmondó: a közszolgálati tisztviselő szempontjából azonos hatású, hátrányos intézkedések meghozhatók a fegyelmi eljárás jelentette garanciák nélkül is, ideértve akár a jogviszony szankciós jellegű megszüntetését is. A szabályozás olyan átalakítása indokolt, amelyben a fegyelmi jogkör élesen elválik a munkáltató egyéb intézkedéseitől.

4. KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG

A felelősségi rendszerben a kártérítési felelősség kapcsán áll a legközelebb egymáshoz a versenyszféra és a közsféra munkajoga. A kárfelelősség ugyanis polgári jogi kategória, amelyhez képest a függő, alárendeltségben történő munkavégzés miatt indokolt sajátosságokat – a gyengébb fél védelmét szolgáló szabályokat – az Mt. már tartalmazza.⁴⁵ Ezek a sajátos rendelkezések megjelennek egyrészt a munkaviszonyból elért jövedelméből élő munkavállaló kárfelelősségének korlátozott mértékében, másrészt a kármegelőzésre sarkalló szigorú, objektív munkáltatói felelősségben. A munkajogi kárfelelősség e képletét a közsféra munkajoga ilyenformán készen kapja a versenyszférától, amelyet legfeljebb csak kiigazítani szükséges a már jelzett jogterületi specifikumokra tekintettel, így különösen az alkalmazottakkal szembeni fokozott elvárások okán.

⁴⁴ Az átfedést mutatja a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szakértői által írt kommentár következő megállapítása is: „Fontos kiemelni, hogy az igazgatási munkával együtt járó hivatali kötelezettségek sérelme esetén továbbra is a fegyelmi eljárás lefolytatása indokolt.” Lásd: Szerk. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, az ÁROP-2.2.5.-2008-0001 projekt keretében készült kézirat, 2012, 144. Ám ugyanaz a magyarázat később kifejezetten kiemelni, hogy a méltatlanságra vagy bizalomvesztésre alapozott felmentés előtt nem szükséges fegyelmi eljárás. HAZAFI: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata... i. m.*, 284. Bérces Kamilla is úgy foglal állást, hogy nem választható a bizalomvesztésen, méltatlanságon alapuló felmentés a fegyelmi eljárás helyett, mert ez az eljárási garanciák megkerülését jelentené. BÉRCES: *Kommentár... i. m.*, 156. §-hoz fűzött magyarázat.

⁴⁵ Lásd még: DELI Petra Eszter: *A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modellek jog-összehasonlító keresztmetszetében*, PhD-értekezés, Szeged, 2013, 24–25.

A fenti elméleti megfontolásoknak a hatályos magyar szabályozás nem felel meg teljesen. Miközben mind a Kjt., mind a Kttv. az Mt. szabályozását veszi alapul, mindkét kódex tartalmaz speciális, eltérő rendelkezéseket is. Ezek azonban ötletszerűnek, indokolatlannak tűnnek, illetve olykor éppen hogy enyhítik az alkalmazott felelősségét a versenyszféra munkavállalójához képest.

A Kjt. hatálya alatt teljes egészében az Mt. kárfelelősségi rendszere alkalmazandó, egy kivétellel. Eszerint a magasabb vezető a közalkalmazotti jogviszony jogellenes megszüntetése esetén hat havi távolléti díjával felel, ami éppen a fele a vezető állású munkavállalóra megállapított mértéknek.⁴⁶ Nem látom indokát, hogy a költségvetési szférában a jogviszonyukat jogellenesen megszüntető csúcsvezetők felelőssége miért ne legyen legalább olyan szigorú, mint a versenyszférában dolgozó társaiké. Ezt a speciális rendelkezést ezért indokolt hatályon kívül helyezni.

A Kttv. szintén átveszi az Mt. szabályait, négy lényeges eltéréssel: máshogy alakul a vezetők felelőssége, a megőrzési és a leltárfelelősség, és a Ptk. csak szűkebb körben alkalmazandó. Az alábbiakban ezeket tekintem át részletesen.

4.1. Ellentmondások a közszolgálati tisztviselő kárfelelősségében

Gyakorlati és elméleti szempontból is kifogásolható, hogy a Kttv. az egységes alkalmazotti felelősségre épül,⁴⁷ azaz a vezetők és ügyintézők kárfelelősségében nincs különbség. Ez azt jelenti, hogy – szemben az Mt. és Kjt. megoldásával – a Kttv. hatálya alatt a vezetők kárfelelőssége is korlátozott az enyhe gondatlansággal okozott károkért, a jogellenes megszüntetés kapcsán pedig nem esnek szigorúbb szabályok alá. A törvény még a közigazgatás szakmai vezetői (közigazgatási és helyettes államtitkárok) tekintetében sem ír elő fokozott felelősséget,⁴⁸ mi több, a polgármesterek kárfelelőssége még a közszolgálati tisztviselőkhöz képest is enyhébb.⁴⁹ Álláspontom szerint a közszolgálat vezetőinek fokozott felelősségét feltétlenül kifejezésre kellene juttatni a kárfelelősség szabályaiban is, amihez legalább a másik két munkajogi kódex szabályainak átvétele lenne szükséges.

Megfontolható lehet az 1992. évi Mt. és a Kjt. korábbi megoldása is, amely a korlátlan vezetői felelősséget a vezetői tevékenység keretében okozott károkra szűkítette.⁵⁰ Noha a hatályos Mt. nem erre épül, osztom azt az álláspontot, amely nem látja indokoltnak a vezető állású munkavállalók szigorúbb kárfelelősségét az általuk végzett, fokozott

⁴⁶ Kjt. 82. § (2) bek. és Mt. 209. § (6) bek. Ez a különbség az 1992. évi Mt. hatálya alatt is adott volt, lásd a Kjt. korábbi 82/A. § (2) bekezdését és az 1992. évi Mt. 192/A. § (4) bekezdését.

⁴⁷ HAZAFI: *A közszolgálati tisztviselői... i. m.*, 295.

⁴⁸ A szakmai vezetők egyedül a fegyelmi felelősség kapcsán esnek speciális szabályok alá, ám ezek sem jelentenek szigorúbb felelősséget, lásd: Kttv. 214. § (3) bek. és 225. §.

⁴⁹ Kttv. 225/G. §. Ez, véleményem szerint, legfeljebb részben indokolható azzal, hogy ez a tisztség választással keletkezik, különösen nagyobb települések esetén.

⁵⁰ 1992. évi Mt. 192/A. § és a Kjt. korábbi 81/A. § (1) bek.

kockázatviseléssel járó tevékenységi körön kívül is alkalmazni.⁵¹ Ezt a szemléletet mindhárom munkajogi kódexben érvényesíteni lehetne.

A két objektív alkalmazotti kárfelelősségi alakzat (megőrzési és leltárfelelősség) lényegét tekintve az Mt. szabályain alapul, az eltérések viszont indokolatlannak tűnnek. Így a megőrzési felelősség kimentési okainál a Kttv. „vissza nem utasított örökségként”⁵² megőrizte az 1992. évi Mt. szabályait, ami már csak azért is furcsa, mert az Mt. által bevezetett, a több alkalmazott közös megőrzési felelősségére vonatkozó rendelkezést viszont átvette.⁵³ Ezért míg a közszolgálati tisztviselő akkor mentesül a megőrzési felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok idézte elő, vagy a munkáltató a biztonságos őrzés feltételeit nem biztosította, addig ez a munkavállaló és a közalkalmazott esetén akkor lehetséges, a hiányt részéről elháríthatatlan ok okozta. Valószínűtlennek tartom, hogy az eltérő szabály eltérő bírói gyakorlathoz vezetne a különböző törvények hatálya alatt, ennek ellenére a szabályozás ilyen megkettőzése felesleges.

Különösen sok a szükségtelen ellentmondás az Mt. és a Kttv. között a leltárfelelősség vonatkozásában. Míg a leltárfelelősség alapja az Mt. és a Kjt. szerint a felek között megkötött írásos leltárfelelősségi megállapodás, a Kttv. szerint a közszolgálati tisztviselő kinevezési okiratában kell rögzíteni, hogy a munkaköri feladatai közé tartozik a részére szabályszerűen átadott és átvett leltári készlet kezelése, illetve hogy a leltárhányért objektív felelősséggel tartozik, a törvény szerinti mértékben.⁵⁴ Így a Kttv. hatálya alatt a leltárfelelősségi megállapodás beépül a kinevezésbe. Ez több szempontból sem szerencsés. Egyrészt, a kinevezésnek egyébként nem tartalmi eleme a munkakörbe tartozó feladatok felsorolása, azt csak a kinevezéshez mellékelte – és a munkáltató által egyoldalúan meghatározott – munkaköri leírás tartalmazza.⁵⁵ Ezért ez a megoldás feleslegesen terheli meg a kinevezést a leltárfelelősségre vonatkozó kikötésekkel, a leltári készlet meghatározásával, a felelősség mértékének rögzítésével. Másrészt, mivel nem külön megállapodásról van szó, azt külön megszüntetni sem lehet.⁵⁶ Végül, mivel a leltárfelelősségre vonatkozó megállapodás nem különül el a kinevezéstől, alkalmazni kell rá a kinevezéssel (és módosításával) szembeni szigorúbb alakisági követelményeket.⁵⁷ Például, a leltári készlet megváltozása esetén is a munkáltató részéről fokozott biztonságú elektronikus aláírás szükséges a kinevezés leltárfelelősségi részének módosításához. Ugyanígy, ha a munkáltató egyoldalúan módosítaná a megállapodás részleteit, az a kinevezés egyoldalú módosításának minősül, amely jogvita esetén magával hozza a 30 napos igényérvényesítési határidőt és a Kormánytisztviselői Döntőbizottság előtti kötelező eljárást.⁵⁸ Mindezek felesleges adminisztratív kötöttségeket jelentenek a leltárfelelősség kapcsán.

⁵¹ DELI: *i. m.*, 62.

⁵² KUN-PETROVICS: *i. m.*, 115.

⁵³ Kttv. 161. § (2)–(3) bek., Mt. 180. § (2)–(3) bek., 1992. évi Mt. 169. § (2) bek.

⁵⁴ Kttv. 162. § (2)–(3) bek., Mt. 182. § (2) bek.

⁵⁵ Kttv. 43. §.

⁵⁶ Ahogy azt egyébként az Mt. a munkavállaló számára egyoldalú nyilatkozattal lehetővé teszi, Mt. 184. § (5) bek.

⁵⁷ Kttv. 20. § (5) bek.

⁵⁸ Kttv. 190. § (2) bek.

A leltárfelelősség teljes félreértéséről árulkodik a Kttv. azon rendelkezése, miszerint ha a leltári készletet a leltárhiányért kinevezési okirata alapján felelős és más közszolgálati tisztviselők is kezelik, akkor felelősségük az illetményük arányában áll fenn.⁵⁹ Ilyen közös felelősség nyilvánvalóan soha nem állhat fenn. Leltárfelelősségről ugyanis csak az ismeretlen okból bekövetkező hiány esetén beszélhetünk,⁶⁰ ám ha a munkáltató megállapítja, hogy a hiány felróható a leltárfelelősséggel nem terhelt tisztviselőnek is, akkor nem lehet szó ismeretlen okú hiányról (az ismeretlen okból bekövetkező hiány senkinek nem róható fel). Összehasonlításképpen, az Mt. ezt a helyzetet akként szabályozza, hogy az objektív felelősséggel nem terhelt munkavállaló csak akkor kezelheti a leltári készletet, ha ahhoz a leltárfelelősséggel tartozó munkavállaló előzetesen hozzájárul, azzal továbbá, hogy ilyen esetben a leltárfelelősség mértéke a munkavállaló hathavi távolléti díjában korlátozott.⁶¹ Ezek a szabályok viszont hiányoznak a Kttv.-ből, ahogy a csoportos leltárfelelősségi megállapodás lehetősége is. Végeredményben így a Kttv. képtelen jó megoldást adni arra a helyzetre, ha a leltári készletet több alkalmazott is kezeli.

Összegezve, semmilyen hozadékkal nem jár, hogy a Kttv. a leltárfelelősség kapcsán a saját útját járja. Az eltérő szabályok indokolatlanok, és számos gyakorlati problémát szülnek, ezért álláspontom szerint célszerű lenne teljes egészében az Mt. szabályait átvenni a közszolgálati munkajogban is.

Végül, dogmatikai szempontból figyelmet érdemel – még ha gyakorlati jelentősége legfeljebb minimális lehet –, hogy a Kttv. a kárfelelősség kapcsán egyedül a személyiségi jogok megsértésének következményei tekintetében rendeli alkalmazni a Ptk. szabályait,⁶² más vonatkozásban viszont nem. Míg az Mt. és a Kjt. mellett a külön nem szabályozott kérdésekben, „egyebekben” a Ptk. szerződésen kívül okozott károkért való felelősségi szabályai irányadóak,⁶³ a Kttv. hatálya alatt ezek a szabályok nem alkalmazhatók. Álláspontom szerint alig van olyan Ptk.-beli rendelkezés, amelyet az Mt. vagy a Kttv. kimerítő szabályozása mellett a munkaviszonyra, illetve a közszolgálati tisztviselői jogviszonyra alkalmazni kellene. A nem jogellenesen okozott károk (például szükséghelyzet) kategóriájának, vagy a károsodás veszélyére vonatkozó polgári jogi szabályoknak⁶⁴ azonban véleményem szerint a Kttv. hatálya alatt is lenne létjogosultsága. Ezért e vonatkozásban nem indokolt fenntartani a Kttv. távolságtartását a polgári jogi szabályoktól.

⁵⁹ Kttv. 162. § (5) bek.

⁶⁰ Kttv. 162. § (1) bek.

⁶¹ Mt. 182. § (3) bek. és 186. § (2) bek.

⁶² Kttv. 11. § (4) bek.

⁶³ Ptk. 6:518–6:534. §, Mt. 177. §.

⁶⁴ Ptk. 6: 520. § és 6:523. §.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Az állami alkalmazásban állók vizsgált kategóriáinak általam javasolt felelősségi rendszerét az alábbi táblázat összegzi.

1. táblázat • Az állami alkalmazásban állók vizsgált kategóriáinak felelősségi rendszere

	Köztulajdonban álló munkáltatók	Közalkalmazottak	Közszolgálati tisztviselők
Etikai felelősség	önszabályozás útján, jogon kívül		
Fegyelmi felelősség	kollektív szerződés, ennek hiányában munkaszerződés alapján (Mt. 56. §)	törvényben rögzített eljárásrend és szankciók alapján	törvényben rögzített eljárásrend és szankciók alapján, a közalkalmazottakhoz képest szigorúbb szabályokkal
Kártérítési felelősség	Mt. szabályai szerint	Mt. szabályai szerint, kiegészítve minősített felelősségi esetekkel	

Az etikai felelősséget minden csoportnál célszerű a jogi felelősségtől világosan elválasztani, és az érintettek önszabályozására bízni. A köztulajdonban álló munkáltatóknál nem látom indokoltnak az Mt. általános szabályaitól való eltérést. Fontos jogalkotási feladatnak tartom a közalkalmazottak törvényben szabályozott fegyelmi felelősségének visszaállítását. Ez a Kttv. hatályos szabályainak alapulvételével történhet, azzal, hogy a közalkalmazotti felelősség mind a szankciók, mind az eljárási szabályok tekintetében lehet megengedőbb. A kártérítési felelősség kapcsán fő szabályozási elvnek az Mt. szerinti rendelkezések követését tartom, azzal, hogy szigorúbb felelősség írható elő a speciális tevékenység által indokolt körben. Ehhez a közigazgatás vezetői kárfelelősségének szigorítása és egyes indokolatlan speciális szabályok hatályon kívül helyezése szükséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÉRCES Kamilla: *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez*, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2013.
2. BERNHARD Miksa – SÖVÉNYHÁZY NEUHOLD Ferenc – BERNHARD László: *A magánalkalmazotti jogviszony*, I-II. kötet, Orion Irodalmi Vállalat, Budapest, 1938.
3. CSÉFFÁN József: *A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény és magyarázata*, Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged, 2003.
4. DELI Petra Eszter: *A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modellek jog-összehasonlító keresztmetszetében*, PhD-értekezés, Szeged, 2013.
5. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
6. HÄGELMAYER Istvánné: *A fegyelmi felelősség szabályozása a kollektív szerződésben*. In: szerk. LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla: *Ünnepi dolgozatok Kertész István tiszteletére*, ELTE ÁJK, Budapest, 2004.
7. Szerk. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, Az ÁROP-2.2.5.-2008-0001 projekt keretében készült kézirat, 2012.
8. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó hazai és nemzetközi térben (De lege lata, de lege ferenda)*, PhD-értekezés, PTE ÁJK, Pécs, 2009.
9. HORVÁTH István: *Diagnózis és terápia. Javaslat a magyar közszolgálat szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására, hazai múltunkra és jelenünkre*, PhD-értekezés, Budapest, 2006.
10. HORVÁTH István: *Párhuzamos közszolgálat – A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény együttes magyarázata*, Saldo Kiadó, Budapest, 2009.
11. KERTÉSZ István: *A fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1964.
12. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: *A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről*. In: szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2014.
13. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
14. MÉLYPATAKI Gábor: *A kormánytisztviselői és a köztisztviselői jogviszony megszüntetésének új szabályai*. In: szerk.: P. SZABÓ Béla – SZEMESI Sándor: *Profectus in litteris III. Előadások a 8. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*, 2011.
15. PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*, KJK–Kerszöv, Budapest, 2001.
16. SZILÁGYI Péter – SAMU Mihály: *Jogbölcselet*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1998.
17. VESZPRÉMI Bernadett: *A köztisztviselők felelősségi rendszere*, PhD-értekezés, Miskolc, 2010.
18. VINCENTI Gusztáv: *A munka magánjogi szabályai*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1942.

Dr. Kártyás Gábor (kartyas.gabor@jak.ppke.hu) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Munkajogi Tanszékének adjunktusa, a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat tagja. A Magyar Munkajogi Tudományos Diák Egyesület elnöke. Az Opus Simplex Kft. vezető munkajogi tanácsadója. A munkaerő-kölcsönzésről szóló doktori dolgozatával az ELTE-n szerzett PhD-fokozatot 2012-ben. 2009 májusától 2010 végéig a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Jogi Főosztályának munkatársa. Szakterülete a munkajog, a közszféra és az Európai Unió munkajoga.