



### Fővárosi Ítéltábla

|                                             |                                                                                                         |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Az ügy száma:</b>                        | 3.Kf.700.248/2025/6.                                                                                    |
| <b>A felperes:</b>                          | helység1 Kormányhivatala<br>(felperes címe)                                                             |
| <b>A felperes képviselője:</b>              | dr. Szász Imola kamarai jogtanácsos                                                                     |
| <b>Az alperes:</b>                          | helység1 kerület1 Önkormányzat1<br>(alperes címe)                                                       |
| <b>Az alperes képviselője:</b>              | dr. Kis Annamária kamarai jogtanácsos                                                                   |
| <b>A per tárgya:</b>                        | határozat-hozatali kötelezettség<br>elmulasztásának megállapítása iránt indult<br>közigazgatási jogvita |
| <b>A fellebbezést benyújtó:</b>             | alperes (9. sorszám alatt)                                                                              |
| <b>A fellebbezéssel támadott határozat:</b> | Fővárosi Törvényszék<br>48.K.700.881/2025/7. számú ítélete                                              |

### Í T É L E T

A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyja.

Az ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye.

### I n d o k o l á s

#### A fellebbezés alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (3) bekezdés a) pontja alapján törvényességi felügyeleti hatáskörében vizsgálta az alperes működésének jogszerűségét. Ennek során először tájékoztatást, információt kért azzal kapcsolatosan, hogy az alperes a főállású polgármestere, személyl (a továbbiakban: Polgármester) részére az illetményt, költségtérítést és egyéb juttatásokat (a továbbiakban együtt: kifizetések) annak ellenére folyamatosan kifizette, hogy a Polgármestert 2024. augusztus 14-én letartóztatták. Az alperesi nyilatkozat és a megküldött dokumentumok ismeretében a felperes 2025. január 8-án szám1 ügyiratszámom törvényességi felhívással élt az alperes felé a Polgármester részére letartóztatásának ideje alatt jogalap nélkül teljesített kifizetésekkel kapcsolatban.

[2] A felperes a törvényességi felhívásban a Mötv. 134. § (1) bekezdés első mondata alapján kérte a törvényességi felhívás 30 napon belüli megvizsgálását, a kialakult jogszabálysértő és az alperes érdekeivel ellentétes helyzet – a munkáltatói jogkörben a Polgármester részére 2024. augusztus 15. napjától kezdődően letartóztatásban töltött idejére, jogalap nélkül teljesített kifizetések visszatérítése iránti igény érvényesítésével történő – megszüntetését, egyúttal a megtett intézkedésről vagy egyet nem értéséről történő tájékoztatását. A törvényességi felhívásban hivatkozott a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 79. § i)-j) pontjai, 151. § (2) bekezdése, a 225/L. § (1) bekezdése szerint a polgármester foglalkoztatási jogviszonyára is megfelelően alkalmazandó Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdései, a Mötv. 9. §-a, 115. §-a, a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 16. § d) pontja, valamint az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) AB határozata rendelkezéseire.

[3] A törvényességi felhívás kézbesítését követően 2025. február 6-ára összehívott rendkívüli képviselő-testületi ülés napirendjén szerepelt az alpolgármester „Előterjesztés helységi Kormányhivatalának a polgármester illetményével összefüggésben tett törvényességi felhívása tárgyában” című előterjesztése, azonban sem az ehhez tartozó, sem az ülésen felvett határozati javaslatokat nem fogadták el. A felperes részére 2025. február 7-én megküldött válaszlevél szerint a határozati javaslatok változatai közül egyik sem nyerte el a képviselő-testület jelenlévő tagjainak többségi támogatását. Az alperes a részére biztosított határidő alatt a törvényességi felhívásnak megfelelő intézkedést nem tett.

### **A felperes keresete, az alperes védirata**

[4] A felperes a törvényes határidőn belül előterjesztett keresetlevelében kérte, hogy a bíróság állapítsa meg az alperes mulasztását, és kötelezze a Polgármester részére a letartóztatás ideje alatt jogalap nélkül teljesített kifizetések visszaköveteléséről szóló határozat 30 napon belüli meghozatalára. A Mötv. 1. § 3. pontja, 9. §-a, 48. § (1) bekezdése, 115. § (1) bekezdése, illetve a Kttv. 225/K § (7) bekezdéséből következő, valamint a Kttv. 225/L. § (1) bekezdése szerint a polgármester foglalkoztatási jogviszonyára is megfelelően alkalmazandó Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdései rendelkezéseire alapított indokolása szerint az alperes a határozathozatali kötelezettségét elmulasztotta. Hivatkozott arra, hogy a Kúria Kfv.IV.37.166/2016/4. számú döntésében részletezett objektív jogvédelmi feladatának eleget téve fejtette ki álláspontját a törvényességi felhívásban. A polgármester foglalkoztatási jogviszonyára is alkalmazandó Kttv. 79. § i)-j) pontjai és 144. § (3) bekezdése alapján részletezte álláspontját, továbbá annak alátámasztására utalt a Tbj. 16. § d) pontja, valamint a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 42. § (2) bekezdésére is.

[5] A Kttv. 76. § (1) bekezdésén és a 89. § (1) bekezdésén alapuló kötelezettségeinek a 2024. augusztus 14-e óta letartóztatás alatt lévő Polgármester nem tud eleget tenni, ezért a részére munkavégzés és rendelkezésre állás hiányában jogalap nélkül teljesített kifizetések visszakövetelése iránti munkáltatói igényét a munkáltatói jogkört gyakorló képviselő-testület köteles érvényesíteni. Ennek alapja az önkormányzat gazdálkodásának biztonságaért, a közpénzek felhasználásának átláthatóságaért a

választópolgárok felé fennálló felelősség; és testületi szervként a Mötv. 1 § 3. pontból és a 48. § (1) bekezdésből következő határozathozatali kötelezettség teljesítésétől jogszerűen nem tekinthet el. E körben utalt az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI. 8.) AB határozatában foglalt jogállamiság követelményére. A jogalap nélküli kifizetések iránti munkáltatói igény érvényesítése kérdésében a közpénzekből gazdálkodó, azok jogszerű felhasználásáért felelős képviselő-testület nem mérlegelhet. Hangsúlyozta, hogy az alperes képviselő-testülete a felperes figyelemfelhívása ellenére nem döntött.

[6] Az alperes a védiratában a kereset elutasítását kérte. Indokolása szerint a Mötv. 132. § (4) bekezdés a) pontja alapján nem terjed ki a felperes törvényességi felügyeleti eljárása azon döntésekre, melyek alapján közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye. A Kttv. 2016. június 1. óta hatályos 225/K. § (8) bekezdése a keresetben hivatkozott kúriai ítélet alapjául szolgáló jogvitára alkalmazandó szabályozási környezetben nem volt hatályos és alkalmazandó. Mivel a Kttv. közszolgálati jogviszonyból származó vita kezdeményezésére jogosítja fel a kormányhivatalt a Polgármester ellen, ezért a törvényességi felügyeleti eljárás kizárt. A felperes törvényességi felügyeleti jogköre nem terjed ki a polgármester juttatásainak visszakövetelésére, ezért a felperes törvényességi felhívást nem bocsáthatott volna ki, az alperesnek nem volt kötelezettsége a határozathozatalra, erre figyelemmel a mulasztási per indításával összefüggő feltétel nem valósult meg.

[7] Másodlagosan arra hivatkozott, hogy a mulasztási per tárgya a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 129. § (1) bekezdése alapján a határozathozatal elmaradásának pótlása, nem pedig a meghozni elmulasztott határozat tartalma, e tekintetben a képviselő-testület hatáskörét nem vonhatja el. A Kttv. 64/A § (1) bekezdése, (5) bekezdése, és (6) bekezdés c) pontja alapján tévesnek tartotta azt a felperesi érvelést, amely szerint a letartóztatásban lévő kormánytisztviselőnek illetmény nem jár, hivatkozott a méltatlansági eljárás megindítási kötelezettségre. Utalt a polgármesteri jogállás sajátosságára, mivel a Polgármester munkavégzése a hatáskörének gyakorlásával azonosítható, amelyben a letartóztatás nem korlátozza, amit az is mutat, hogy a Polgármester az érintett időszakban számos előterjesztést, indítványt tett a képviselő-testület számára és egyéb döntéseket is hozott.

### **Az elsőfokú bíróság ítélete**

[8] Az elsőfokú bíróság ítéletében a keresetet elutasította. A Kp. 127. §-a, 129. § (1) bekezdése, a Mötv. 134. §-a, 132. § (4) bekezdés a) pontja, 140. § (1) bekezdés a) pontja rendelkezéseire alapított indokolása szerint a kereseti kérelem korlátai között arról kellett döntenie, hogy az alperes elmulasztotta-e a törvényen alapuló határozathozatali kötelezettségét az előzetes letartóztatásban lévő Polgármester részére teljesített kifizetések visszakövetelése tárgyában. A felperes a Mötv. hivatkozott rendelkezése alapján megindított mulasztási perben az alperes határozathozatali kötelezettségének elmulasztását a Kttv. 149. § (7) és (8) bekezdésére alapítottan sérelmezte, mivel az alperesi képviselő-testület nem hozott határozatot a Polgármester részére az előzetes letartóztatás idejére teljesített kifizetések visszaköveteléséről. A mulasztási perben a felperes keresetében megjelölt törvényen alapuló határozathozatali kötelezettség elmulasztását kellett vizsgálnia.

[9] Álláspontja szerint a kereset jogalapjaként megjelölt jogszabályhelyek alapján a képviselő-testületnek a Polgármester juttatásaival kapcsolatosan, annak visszaköveteléséről szóló határozat meghozatalára vonatkozó kötelezettsége nem állt fenn. A felperes által hivatkozott rendelkezések azt szabályozzák, hogy a munkáltató milyen módon érvényesítheti a jogviszonnyal összefüggő tartozás megtérítésére vonatkozó igényét, valamint milyen feltételek mellett van lehetőség a jogalap nélkül kifizetett illetmény 60 napon túli visszakövetelésére, azonban ezen szabályok a képviselő-testületre vonatkozóan intézkedési kötelezettségét az előzetes letartóztatásban lévő Polgármester juttatásának visszakövetelésére nem állapítanak meg. A Mötv. 140. § (1) bekezdésének a) pontjára hivatkozással hangsúlyozta, hogy konkrét törvényi rendelkezésen alapuló határozathozatali kötelezettség elmulasztása esetére teszi lehetővé a mulasztási per megindítását, azonban a fentiek szerint a képviselő-testület a felperes által megjelölt jogszabályi rendelkezések alapján nem követett el mulasztást.

[10] A jogszabályból eredő határozathozatali kötelezettség megszegése hiányában a továbbiakban nem vizsgálta a feleknek a Polgármester részére a letartóztatást követően folyamatosan teljesített kifizetések folyósításának jogszerűségét. Ugyanakkor nem értett egyet azzal az alperesi érveléssel, amely szerint a felperes nem adhatott volna ki törvényességi felhívást a Polgármester juttatásai körében. A felhívásban a felperes az előzetes letartóztatásban lévő Polgármester részére teljesített kifizetésekkel kapcsolatos jogszabálysértő és az önkormányzat érdekeivel ellentétes helyzet megszüntetésére hívta fel az alperest. A Mötv. 132. § (4) bekezdés a) pontja jelen esetben nem zárja ki a felperesi intézkedést, tekintettel arra, hogy a munkáltató nem hozott a Polgármester illetményével kapcsolatosan olyan döntést, ami alapján közszolgálati jogviszonyból származó per lett volna indítható. A felperes által hivatkozott Kúriai döntés pedig rámutat arra, hogy a felperes az objektív jogrend védelme és a törvényesség érdekében fellelphet akkor, ha úgy ítéli meg, hogy az illetmény törvénysértő módon került meghatározásra; ez alkalmazandó az illetmény kifizetése tekintetében is. Az alperes a törvényességi felhívásban foglaltakkal nem értett egyet, annak megfelelő intézkedést nem tett, ennek okán indított a felperes mulasztási pert az alperes ellen, melyben a kereset jogalapjaként a Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdésén alapuló határozathozatali kötelezettség elmulasztását jelölte meg. A bíróság a kereseti kérelem korlátai között bírálta el a keresetet és azt nem tartotta alaposnak, mivel a megjelölt rendelkezések határozat meghozatalára vonatkozó intézkedési kötelezettséget nem állapítottak meg az alperes számára. Utalt az alperes védiratában hivatkozott Kttv. 64/A §-ában foglalt azon rendelkezésre, mely a méltatlansági eljárás kötelező megindításáról rendelkezik, azonban a kereset erre vonatkozó hivatkozást nem tartalmazott, ezért ebben a körben vizsgálatot nem folytatott.

### **A fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem**

[11] A felperes a fellebbezésében – perköltségének megtérítése mellett – kérte elsődlegesen az elsőfokú ítélet megváltoztatásával a keresetének megfelelően az alperes kötelezését arra, hogy a Polgármester részére jogalap nélkül teljesített kifizetések visszaköveteléséről 30 napon belül hozzon határozatot, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását. Megsértett jogszabályként a következőket jelölte meg: a Kttv. 225/K. § (7) bekezdéséből következő, valamint a Kttv. 225/L. § (1) bekezdése szerint a polgármester foglalkoztatási jogviszonyára is megfelelően irányadó Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdései, 225/A. § (1) bekezdése, 225/J. § (1)

bekezdése, 225/L. § (1) bekezdése, 64/A. §-a, a Mötv. 1. § 3. pontja, 9. §-a, , 38. § (1)-(3) és (5) bekezdései, 37. § (2)-(7) bekezdései, 48. § (1) bekezdése, 72. § (4) bekezdése, a Kttv. 225/L. § (1) bekezdése alapján a polgármesterek foglalkoztatási jogviszonyára is irányadó 76. § (1) bekezdése, 79. § i) és j) pontja, 89. § (1) bekezdése, 115. § (1) bekezdése, 140. § (1) bekezdés a) pontja, a Tbj. 16. § d) pontja, 22. § (1) bekezdés n) pontja, 4. § 6. pontja, Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 28. cikke és 32. cikk (5) bekezdése, valamint 34. cikk (1) bekezdése; a Kp. 2. § (1) bekezdése, 128. § (1) bekezdésének b) pontja, 129. § (1)-(2) bekezdései, 78. § (2) bekezdése; valamint a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 277. § (4) bekezdése.

[12] Indokolása szerint az elsőfokú bíróság tévesen helyezkedett arra a jogi álláspontra az ítélet [29] pontjában, hogy a Polgármesterrel szemben kötelezően a Kttv. 64/A. §-a szerinti méltatlansági eljárást kell lefolytatni. Jogi érvelésének alátámasztására részletesen ismertetette a főállású polgármester speciális foglalkoztatotti viszonyára és a megbízatás méltatlanság jogcímén történő megszüntetése esetére irányadó Kttv. és Mötv. rendelkezéseket, utalva arra, hogy e témakörben az ítélkezési gyakorlat is kikristályosodott.

[13] Vitatta az ítélet [26] és [28] pontja szerinti, a keresete teljes elutasítására vezető és a Mötv. 140. § (1) bekezdés a) pontjának helytelen, a felperes objektív jogrend védelmi feladatait és a hézagmentesség elvét, valamint a hatékony jogvédelem elvét figyelmen kívül hagyó indokolást: álláspontja szerint vannak a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalok által indított olyan mulasztási perek, amelyekben a törvény tételesen és egyértelműen meghatározza, hogy milyen határozat meghozatalára van szükség, és vannak ennél a bíróságoktól sokkal összetettebb vizsgálódást, mérlegelést igénylő ügyek, amelyekben több jogszabály együttes értelmezéséből, a történeti tényálláselemekkel, valamint az okirati bizonyítékokkal való összevetéséből és a már hivatkozott alapelvekből következik az, hogy az alperesi képviselő-testületnek határozatot kell hoznia. A hatékony jogvédelem elvének érvényre juttatása kapcsán hivatkozott a Fővárosi Ítéletábra 3.Kf.700.328/2023/4. számú ítéletére, a Kp. 2. § (1) bekezdésére és az ahhoz fűzött indoklásra.

[14] Álláspontja szerint az általa felsorolt jogszabályi rendelkezések együttesen telepítettek feladatkört, hatáskört az alperesre, azonban az alperes még a törvényességi felhívás után sem intézkedett, határozatot nem hozott, így a helyi önkormányzati szférában a munkáltatói és foglalkoztatotti összecsúszás ellen fellépni hivatott felperesnek mulasztási pert kellett indítania hatékony jogvédelem biztosítása érdekében. A kormányhivatalok objektív jogrend védelmi feladatát, illetve a hézagmentesség elvét a keresetlevélben is hivatkozott Kfv.IV.37.166/2016/4 számú kúriai ítélet foglalja össze. Hivatkozott a Mötv. 132. § (4) bekezdés a) pontjához fűzött, a törvényességi felügyeleti jogkör terjedelmére vonatkozó kommentárra, kifogásolva az ítélet [28] pontját, mert abban nincs hivatkozás a bíróságot is terhelő hézagmentesség elvére. E körben hivatkozott a Veszprémi Törvényszéknek a polgármesteri illetménnyel kapcsolatos, 2.K.700.380/2022/10. számú ítéletére.

[15] A Kp. 129. § (2) bekezdés alapján utalt arra, hogy konkrét elintézési határidő hiányában a közigazgatási szerv mulasztásának megállapításához szükséges a közérdeken alapuló kényszerítő indok, amelynek fennállását a bíróságnak vizsgálnia kell. Mivel ebben az esetben a Polgármester részére letartóztatása alatt is folyósították a kifizetéseket, egyértelműen törvénysértés történt, így közérdeken alapuló kényszerítő indok keletkezett, amelynek nyomán a törvényességi felhívásban foglalt 30 napos határidő lejártá után a felperesi kormányhivatalnak, mint törvényességi felügyeleti szervnek mulasztási pert kellett kezdeményeznie figyelemmel arra is, hogy – a helyi önkormányzati autonómia miatt – nincs utasítási joga az alperesi Képviselő-testület felé, ezért csak bíróságtól kérheti a mulasztás megállapítását.

[16] Az Alaptörvény és a Mötv. 132. § (2)-(3) bekezdéseire alapított álláspontja szerint a kormányhivatalnak biztosított jogkörök zárt, egységes rendszert képeznek. Az nem fordulhat elő, hogy valamely jogszabályba ütköző, a törvényességi felügyeleti hatáskörében vizsgálható cselekvés, mulasztás esetén ne lehessen törvényességi felhívást kibocsátani, és annak eredménytelensége miatt bíróságtól kérni a jogszerű állapot helyreállítására való ítéleti kötelezést. A jelen eset is az összetett mérlegelést igénylő csoportba tartozik, mert nincs olyan törvény, amely egyértelműen leírná, hogy a letartóztatásban lévő polgármesternek, miután ő a Kttv. adott szakaszai és bekezdései alapján nem végezhet munkát, nem járnak a kifizetések. E törvényi egzakt, kógens szabály hiányában az eljáró objektív jogrendet, a törvényességet védő kormányhivatalokra és a bíróságokra marad az értékelő munka és annak – minden körülmény alapos vizsgálatát követő – megállapítása, hogy a megjelölt jogcímenen történhet-e kifizetés az adott polgármesternek a letartóztatása alatt vagy sem.

[17] A törvényességi felhívására alperes Képviselő-testületének, mint a Polgármester felett munkáltatói jogkört gyakorló szervnek határozathozatali kötelezettsége keletkezett a keresetben megjelölt jogszabályhelyek alapján, azoknak a tényálláselemekkel és okirati bizonyítékokkal való összevetése, továbbá az Mötv. 9. §-a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlást rögzítő elve alapján. Az alperesnek a Mötv. 48. § (1) bekezdése alapján a törvényességi felhívást követően határozatot kellett volna hoznia a jogalap nélkül teljesített kifizetések visszaköveteléséről. E körben utalt a mulasztás megállapítását mellőző ítélet erkölcsi hatásaira.

[18] A Mötv. 115. § (1) bekezdésére alapított indokolása szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságaért való felelősség magában foglalja a rendelkezésre álló erőforrások – azaz a közpénz – célszerű és eredményes felhasználásához szükséges döntések meghozatalát is. Továbbá a közpénzek felhasználásának átláthatóságáért a választópolgárok felé fennálló felelősségéből adódóan az alperes köteles a letartóztatásban lévő Polgármester részére jogalap nélkül teljesített kifizetések visszakövetelése iránti igényét érvényesíteni és e tárgyban határozatot hozni és e körben nem is mérlegelhet, egyébként az államháztartás valamely alrendszerébe tartozó munkáltatói jogkört gyakorló szerv esetében fel sem merülhet a jogalap nélküli kifizetések visszakövetelésének elmaradása.

[19] Nem helytálló az elsőfokú bíróságnak a Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdései értelmezése során levont következtetése. E rendelkezések nem ellentétesek azzal a munkáltatói jogosultsággal és egyben kötelezettséggel, hogy a tévesen, jogalap nélkül kifizetett összeget a 60 napos jogvesztő határidőben feltétel nélkül, illetve e határidőn túl a kormánytisztviselő rosszhiszeműségének bizonyításával az általános elévülési időn belül visszakövetelje. A Kttv. 149. § (8) bekezdése szerint a munkáltatói igény formája az írásbeli felszólítás, amely testületi szerv munkáltató esetében csak határozat lehet. Jelen esetben a Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdésének a módszert meghatározó szabályait kell a Mötv. 48. § (1) bekezdéséből következő döntésformát előíró szabályával együtt értelmezni, megállapítva, hogy az alperesnek határozattal kell a Polgármestert a részére jogosulatlanul teljesített kifizetések visszafizetésére.

[20] Álláspontja szerint az e kört érintő törvényességi felhívás és mulasztási per hiányában az adott képviselő-testület, mint munkáltatói jogkör gyakorló és a polgármester, mint foglalkoztatott összejátszása eredményesen nem támadható, e jogsértéseknek semmilyen gátja nem lesz, a törvényes rend megbomlik, a Mötv. és a Kttv. vonatkozó szakaszai végrehajthatatlanná, kikényszeríthetlenné válnak. Jogállami keretek között elfogadhatatlan, megengedhetlen az elsőfokú ítéletből következő eredmény.

[21] A felperes a fellebbezési ellenkérelem ismeretében előterjesztett észrevételében jelezte, hogy a Polgármesternek az őt terhelő együttműködési kötelezettség miatt a letartóztatását az alperes felé be kellett jelentenie. Részletesen felsorolta a rendeltetésszerű joggyakorlást szabályozó Mötv. 9. §-át érintő kúriai és törvényszéki döntések számait kiemelve, hogy az alperesi határozathozatal elmaradása nem csak a hivatkozott általános jogelvet, hanem a keresetlevélben és a fellebbezésben felsorolt, tételes, kógens jogszabályi rendelkezéseket is sérti. A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbírság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet konkrét rendelkezései alapján utalt a büntetés-végrehajtási intézményben való elzáráshoz kapcsolódó munkajogi jogkövetkezményekre. Álláspontja szerint az alperes által hivatkozott Mfv.VIII.10.004/2022/4. számú kúriai döntés jelen esetre nem irányadó, mivel a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezései nem alkalmazhatók a Kttv. rendelkezései helyett. A Polgármester a letartóztatása idején nem tudta a kógens jogszabályi rendelkezések által meghatározott munkaköri feladatait ellátni, az ezzel ellentétes állításait alátámasztó iratokat az alperes nem csatolta. A helyi önkormányzatok önálló hatalmi ág jellege, nagyfokú autonómiája okán a mulasztási per valóban csak közvetetten alkalmas a központi jogszabályok betartatásának kikényszerítésére.

[22] Az alperes a fellebbezési ellenkérelmében az elsőfokú ítélet helybenhagyását és perköltsége megtérítését kérte. Indokolásában a Kp. 100. § (2) bekezdés b) pontjára hivatkozással kifogásolta, hogy a felperesi fellebbezés 14 sorban jeleníti meg a megsértett jogszabályhelyeket, miközben a fellebbezésben maga rögzítette a témakört érintő konkrét jogszabályi rendelkezés hiányát. A letartóztatás a Be. 272. § (2) bekezdés d) pontja alapján az alá vont személynek a személyi szabadság korlátozásán túli jogait nem korlátozza, arról csak a bűnösséget kimondó jogerős ítéletében dönthet a bíróság. A felperes a TFÍK Moduljában rendelkezésre álló előterjesztések és jegyzőkönyvek alapján tisztában volt azzal, hogy a Polgármester a letartóztatását követően is végzett munkát az alperes érdekében.

[23] A Kttv. 36. § (1) bekezdésére utalással állította, hogy Polgármester és a Képviselő-testület közötti jogviszony munkaviszony jellegű, amelyet alátámaszt a Kúria Mfv.VIII.10.004/2022/4. számú ítélete is. Téves, hogy a letartóztatásban lévő Polgármester a Kttv. adott rendelkezései alapján nem végezhet munkát; a felperes előtt is ismert, hogy a Polgármester a kényszerintézkedés időtartama alatt végzett munkát az alperes érdekében, tehát a munkavégzésének teljes ellehetetlenülése nem állapítható meg a Kúria hivatkozott álláspontja szerint. A felperes a fellebbezésében sem tudott olyan jogszabályi rendelkezésre hivatkozni, amely azt mondaná ki, hogy a Polgármester a letartóztatása idején munkát nem végezhet.

[24] A jogszabály egyértelmű rendelkezése hiányára vonatkozó felperesi álláspont ismeretében nincs olyan objektív jogvédelmi kérdés, amely megalapozza a felperes keresetét. Egyértelmű és világos jogszabályi rendelkezés hiányában nem érthető, hogy a felperes törvényességi felhívása, majd keresetlevele mire alapozva várja el az alperestől a határozat meghozatalát. A mulasztási per tárgya a határozathozatal elmaradásának pótlása, nem pedig a meghozni elmulasztott határozat tartalma. Ennek megfelelően, ha ki is terjedne a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre a polgármesteri juttatások visszakövetelésére, jelen mulasztási perben a Kp. 129. § (1) bekezdéséből következően a kormányhivatal csak a határozathozatal elmulasztása tényének megállapítását kérheti, azonban a határozat tartalmára vonatkozóan a Képviselő-testület hatáskörét nem vonhatja el. A konkrét jogszabályi rendelkezés hiányára vonatkozó felperesi álláspont mellett jogoszerű az

ítéletnek az alperesi mulasztás hiányát megállapító [26] pontja. Az alperesnek nincs olyan jogszabályi kötelezettsége, hogy a jogalkotó által egyértelműen nem szabályozott kérdésben a felperes törvényességi felügyeleti felhívása és kereseti kérelme szerinti döntést hozzon.

[25] A fellebbezés a Kp. 43. § (1) bekezdése szerinti keresetváltoztatás lehetőségét is felveti, mert a felperes a kereseti kérelemben egyértelműen meghatározott döntés kimondását kérő petitumát a fellebbezésében akként változtatta meg, hogy a bíróság kötelezze az alperest döntés hozatalára, mert azt elmulasztotta. A Mötv. szerinti törvényességi felügyeleti eljárás a vélt jogszabálysértés orvoslására csak közvetetten felel meg, mivel az egy kétfokú közigazgatási per útján is csak arra alkalmas, hogy a képviselő-testületet a visszakövetelés tárgyában határozat meghozatalára hívja fel. Érvelése szerint a Mötv. 132. § (4) bekezdés a) pontja alapján – figyelemmel a Kttv. 225/K. § (8) bekezdésére is – a felperes törvényességi felügyeleti jogköre nem terjed ki a polgármester juttatásainak visszakövetelésére, ezért törvényességi felhívást nem bocsáthatott volna ki, így nem volt az alperesnek kötelezettsége a határozathozatal, amire figyelemmel az Mötv. 140. § (1) bekezdés a) pontja szerinti feltétel a mulasztási per indításával szemben nem teljesült.

### **A Fővárosi Ítéltábla döntése és annak jogi indokai**

[26] A felperes fellebbezése – az alábbiak szerint – nem alapos.

[27] A Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108. § (1) bekezdése alapján a fellebbezés és az ellenkérelem keretei között vizsgálta felül, ennek során az elsőfokú bíróság érdemi döntésével – az indokolás pontosítása és kiegészítése mellett – egyetértett, a fellebbezésben foglaltakra tekintettel a következőket emeli ki.

[28] A felek között nem volt vitatott, hogy az alperes a törvényességi felhívásnak megfelelő, a Polgármester részére jogalap nélkül folyósított kifizetések visszakövetelése érdekében nem hozott határozatot. Tekintettel arra az alperesi álláspontra, amely szerint a felperes törvényességi felügyeleti jogköre nem terjed ki a polgármester juttatásainak visszakövetelésére, ezért a felperes törvényességi felhívást sem bocsáthatott volna ki, az ítéltábla szükségesnek tartotta a törvényességi felügyeleti jogkörre és a törvényességi felhívásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintését.

[29] A Mötv. 132. § (3) bekezdés a)-c) pontja alapján az önkormányzatok döntési kötelezettségének teljesítése feletti kontrollt a törvényességi felügyelet jelenti, amelyet az illetékes kormányhivatal gyakorol. A kormányhivatal ennek során vizsgálhatja a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának, döntéseinek jogszerűségét, valamint jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését. Az ennek keretében tapasztalt jogszabálysértő mulasztás esetén a Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontja alapján a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl törvényességi felhívással élhet, annak eredménytelensége esetén a Mötv. 140. § (1)



bekezdés a) és b) pontjai szerint a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül mulasztási pert indíthat – többek között – a helyi önkormányzat törvényen alapuló határozat-hozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítására a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnál. A mulasztási perben kétféle törvénysértő mulasztás megállapítása kérhető a bíróságtól: határozat-hozatali vagy feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítása.

[30] A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) alapján a törvényességi felügyeleti eljárás két szakaszból áll, a vizsgálati és az intézkedési szakaszból. A vizsgálati szakasz a Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján vagy bejelentésre indul meg, és a kormányhivatal által annak során lefolytatott vizsgálat a (2) bekezdés értelmében a Mötv. 132. § (3)–(5) bekezdéseiben meghatározottakra terjedhet ki. Ha a vizsgálat során a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, akkor a vizsgálati szakasz a Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése szerint külön döntés meghozatala nélkül lezárul, jogszabálysértés észlelése esetén viszont az eljárás az intézkedési szakaszba lép, mivel a kormányhivatal a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint haladéktalanul megkezdí a törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását, amelyek közül a (2) bekezdés alapján elsőként a törvényességi felhívást alkalmazza. Ha a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, a kormányhivatal a Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése értelmében a jogszabálysértés megszüntetése érdekében más törvényességi felügyeleti eszközt alkalmaz, továbbá egyidejűleg több törvényességi felügyeleti eszközt is alkalmazhat. A Korm. rendelet 8. § (1) bekezdésének a)-d) pontjai felsorolják a kormányhivatal által kibocsátott törvényességi felhívás minimális tartalmi elemeit. A törvényességi felhívás pedig akkor tekinthető eredménytelennek a Korm. rendelet 9. § a) pontja alapján, ha az érintett a törvényességi felhívásban foglalt határidő lejártáig nem tesz intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében.

[31] A Mötv. és a Korm. rendelet idézett szabályainak összevetése alapján megállapítható, hogy a felperes a Mötv. 132. § (3) bekezdés a) pontja alapján jogosult volt törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálni az alperes működésének jogszerűségét. A megindított törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakaszában a felperes információkat kért az alperestől a Polgármester részére jogalap nélkül teljesített kifizetésekkel kapcsolatosan, majd az alperestől kapott tájékoztatás és okirati bizonyítékok alapján - jogszabálysértést észlelve - a Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint megkezdte a Mötv. 132. § (1) bekezdésében felsorolt törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazását. Ezek közül a Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésének megfelelően először a Mötv. 134. § (1) bekezdése a) pontja szerinti törvényességi felhívást adott ki. A törvényességi felhívásban az alperest felkérte az abban foglaltak megvizsgálására, a kialakult jogszabálysértő és az alperes érdekeivel is ellentétes helyzet megszüntetésére. Annak módját pedig a letartóztatásban lévő Polgármester részére jogalap nélkül teljesített kifizetések visszatérítése iránti igénynek – a Kttv. 225/L. § (1) bekezdése folytán a polgármester foglalkoztatási jogviszonyára megfelelően alkalmazandó Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdése szerinti – munkáltatói jogkörben történő érvényesítésében jelölte meg. Az alperes a törvényességi felhívásban foglaltaknak a megadott határidőben nem tett eleget, ezért a törvényességi felhívást a felperes a Korm. rendelet 9. § a) pontja alapján eredménytelennek minősítette. Ezt követően a Korm. rendelet

2. § (4) bekezdése alapján a jogszabálysértés megszüntetése érdekében más törvényességi felügyeleti eszközt alkalmazott, a Mötv. 132. § (1) bekezdés e) pontja szerint bírósági eljárást kezdeményezett az alperes ellen, azaz a Mötv. 140. § (1) bekezdés a) pontja szerinti törvényes határidőn belül mulasztási pert indított.

[32] Az ítéltábla megállapította, hogy a felperes a törvényességi felhívásban nem kérte az alperestől határozat meghozatalát a jogalap nélküli kifizetések visszakövetelésére, abban ugyanis a Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdéseire alapított munkáltatói igény érvényesítését kérte az alperestől. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések szerint a jogalap nélkül kifizetett illetmény hatvan napon túl akkor követelhető vissza, ha a kormánytisztviselőnek a kifizetés alaptalanságát fel kellett ismernie vagy azt maga idézte elő, illetve a munkáltató a kormánytisztviselő jogviszonnyal összefüggő tartozásainak megtérítésére irányuló igényét írásbeli felszólítással érvényesítheti. A törvényességi felhívás alapjaként megjelölt, feltételes módon (lehetőségként) megfogalmazott rendelkezések a munkáltató számára kötelezettséget nem állapítanak meg, csupán annak lehetőségét biztosítják, hogy a jogalap nélkül teljesített kifizetéseket írásbeli felszólítás útján visszakövetelje. Az elsőfokú bíróság tehát jogszerűen állapította meg ítéletében, hogy e jogszabályhelyek alapján az alperesnek nem állt fenn a Polgármester juttatásainak visszaköveteléséről szóló határozat meghozatalára vonatkozó kötelezettsége. Az ítéltábla ezen felül kiemeli, hogy amíg a felperes a törvényességi felhívásban „csupán” a munkáltatói igény érvényesítését várta el az alperestől, addig a mulasztási keresetében már a határozathozatalai kötelezettség elmulasztásának megállapítását és az alperesnek a kötelezését kérte a Polgármester részére letartóztatásának ideje alatt jogalap nélkül teljesített kifizetések visszaköveteléséről szóló határozat 30 napon belüli meghozatalára, amely nem feleltethető meg egymásnak.

[33] Ezt az álláspontot támasztja alá a Kúria Mfv.10.170/2019/6. számú (K-MJ-2020-11 BHGY azonosítójú) ítélete, amely szerint a Kúria iránymutatása alapján megismételt eljárásban a felperes nem tudott olyan törvényességi felhívást csatolni, mely a polgármesteri tisztség megszüntetését kérte volna a képviselő-testülettől. (...) „A felperes abban az esetben indíthatott volna sikeres pert, ha a testülettől a polgármesteri tisztség megszüntetését kérte volna, s ennek nem tett volna eleget a testület. Miután a felperes a tisztség megszüntetését nem kérte, keresetet alappal nem indíthatott.” „A felperes a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásában mérlegelési jogkörrel dönthetett, ez azonban nem jelenti azt, hogy e döntését a bíróság a peres eljárásban ne vizsgálhatná felül, azaz a bíróságnak ne lenne jogköre a perbeli igény kapcsán a vizsgálódásra, és automatikusan eleget kellene tennie a felperes kereseti kérelmének. A perbeli esetben a bíróságnak jogköre és hatásköre volt annak vizsgálatára, hogy a felperes törvényességi felhívása eredményes volt-e, ekként megalapozott volt-e egy újabb felügyeleti intézkedés. A Mötv. 134. § (2) bekezdése a törvényességi felhívás eredménytelensége esetére biztosítja a kormányhivatal számára a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazását, melyről mérlegelési jogkörben dönthet. Megállapítható, hogy a Mötv. 132. § (1) bekezdésében rögzített törvényességi felügyeleti eszközök gyakorlása meghatározott sorrendben történhet, a Mötv. 132. § (1) bekezdés b) - l) pontjában meghatározott egyéb eszközök alkalmazására a 134. § (2) bekezdésében megjelölt esetekben kerülhet sor. A kormányhivatal akkor mérlegelheti, hogy mely egyéb eszköz alkalmazásával tudja helyreállítani a törvényes rendet, ha az első helyen alkalmazott törvényességi felhívása nem járt eredménnyel. Helytállóan állapította meg a másodfokú bíróság határozatában, hogy az adott esetben a törvényességi felhívás

eredménytelensége nem állt fenn, mivel az alperessel szemben sor került a fegyelmi eljárás lefolytatására, és a fegyelmi büntetés kiszabására, így nem volt jogszabályi alapja annak, hogy a kormányhivatal egyéb eszközt (Mötv. 132. § (1) h) pontja) alkalmazzon. Mivel a törvényességi felhívás a Kúria álláspontja szerint is eredményre vezetett, a kormányhivatal részéről alaptalan volt a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti per megindítása. A jogerős ítélet helytálló érvelése szerint adott esetben nem a keresetőség hiányáról van szó, ezért a felülvizsgálati kérelem tévesen állította és sérelmezte ennek ellenkezőjét, miszerint a keresetindítási joga nem vitatható. A törvényességi felhívás eredményességének - eredménytelenségének - megítélése, azonban nem bírálható el csupán az alapján, hogy a megtett intézkedéssel a kormányhivatal egyetért-e vagy sem.”

[34] Az ítéltábla rámutat, hogy a hivatkozott kúriai döntést ebben az eljárásban is irányadónak tekinti, mert a tényállásbeli eltérések ellenére abban a Kúria a Mötv. 132. § (1) bekezdése, 134. § (2) bekezdése és a Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése alapján fejtette ki álláspontját a törvényességi felhívásnak és az egyéb törvényességi felügyeleti eszközöknek az egymáshoz való viszonyáról, továbbá a bíróság ehhez kapcsolódó felülvizsgálati jogköréről. Az alperes a védiratában és a fellebbezési ellenkérelmében is következetesen hivatkozott arra, hogy a felperes törvényességi felügyeleti jogköre nem terjed ki a polgármester juttatásainak visszakövetelésére, ezért törvényességi felhívást nem bocsáthatott volna ki, ezért az alperesnek nem volt kötelezettsége a határozathozatalra, erre figyelemmel a mulasztási per indításával összefüggő feltétel nem valósult meg.

[35] Az ítélet korábbi részében részletezettek szerint a felperesnek joga volt a törvényességi felügyeleti eljárást megindítására és az alperes működése jogszerűségének a Mötv. 132. § (3) bekezdés a) pontja alapján történő vizsgálatára. Ugyanakkor a törvényességi felhívásban a Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés a)-d) pontjaiban szereplő kötelező tartalmi elemek feltüntetése mellett konkrét elvárást is megfogalmazott az alperes felé, mégpedig a Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdés szerinti munkáltatói igény érvényesítését a Polgármester részére jogalap nélkül folyósított kifizetések visszakövetelésére. Tényszerű, hogy az alperes a törvényességi felhívásnak nem tett eleget és az alperes a Korm rendelet 9. § a) pontja szerinti eredménytelenség megállapítása miatt tért át a következő törvényességi felügyeleti eszköz, a Mötv. 132. § 81) bekezdés e) pontja szerinti mulasztási per kezdeményezésére. A Kúria hivatkozott ítélete azonban egyértelműen rögzítette, hogy bár a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásában a felperes mérlegelési jogkörrel dönthetett, ez azonban nem zárja ki a bírósági felülvizsgálatot, a bíróságnak nem kell automatikusan eleget tennie a felperes kereseti kérelmének, a bíróságnak jogköre és hatásköre van annak vizsgálatára, hogy a felperes törvényességi felhívása eredményes volt-e, ekként megalapozott volt-e egy újabb felügyeleti intézkedés.

[36] A mulasztási per célja a Kp. 127. §-a szerint lényegében az, hogy abban a bíróság feltárja a közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztását, majd ezt követően lehetővé váljon az elmulasztott cselekmény kikényszerítése. A felperes a törvényességi felhívásban a munkáltatói igény érvényesítésére vonatkozó kérést fogalmazott meg, abban a határozat meghozatalára vonatkozó kötelezés nem szerepelt. A felperes tehát abban az esetben indíthatott volna sikeres pert, ha az alperestől – a határozathozatali kötelezettséget

ténylegesen előíró jogszabályi rendelkezések pontos megjelölése mellett – határozat meghozatalát kérte volna, és ennek nem tett volna eleget az alperes, ugyanakkor a felperes a törvényességi felhívásában határozat meghozatalát nem kérte.

[37] Az ítéltábla hangsúlyozza, hogy a felperes a fellebbezésében (7. oldal 4. bekezdés) maga is azt rögzítette, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely egyértelműen leírná, hogy a letartóztatásban lévő polgármesternek munkavégzés hiányában nem jár illetmény, költségtérítés és cafeteria juttatás. E mellett nincs olyan konkrét jogszabályi előírás sem, amely az alperes számára kötelezően előírná határozat meghozatalát a jogalap nélkül teljesített kifizetések visszakövetelésére. Ilyet a felperes sem tudott megjelölni, a konkrét előírást tartalmazó jogszabályi rendelkezést pedig nem pótolja a keresetlevélben és a fellebbezésben több soron keresztül ismertetett jogszabályi rendelkezések felsorolása. Alaptalan továbbá az a fellebbezési érvelés is, amely szerint vannak „egyszerű” mulasztási perek (amelyekben konkrét jogszabályi rendelkezés írja elő a határozathozatali kötelezettséget), és vannak összetettebb, mérlegelést igénylő mulasztási perek, amelyekben több jogszabály együttes értelmezéséből, a tényállási elemek és okirati bizonyítékok összevetésével lehet levezetni a határozathozatali kötelezettséget. Ez az értelmezés ugyanis sem a Kp., sem a jelen ügyben irányadó Mötv., Kttv. irányadó rendelkezéseiből nem vezethető le, a Kp. 127. §-a kógens módon határozza meg a mulasztási per alapját, így a jogszabályban rögzített kötelezettség elmulasztását; a konkrét jogszabályi előírást pedig nem pótolja a felperes által a per során hivatkozott (és már a törvényességi felhívás bevezetőjében is kiemelt) objektív jogrendvédelmi feladatra történő hivatkozás.

[38] A felperes továbbá tévesen állította fellebbezésében, hogy az elsőfokú bíróság az ítélete [29] pontjában a Polgármesterrel szemben a Kttv. 64/A. § szerinti méltatlansági eljárás kötelező megindítását írta volna elő. Az ítélet hivatkozott pontja csupán a Kttv. 64/A. § tartalmának meghatározása kapcsán rögzítette a magtatlansági eljárás kötelező megindítása kifejezést, sőt a mondat éppen azzal folytatódik, hogy a kereset erre vonatkozó hivatkozása hiányában az elsőfokú bíróság e körben vizsgálatot nem is folytatott. A felperes tehát teljesen félreértelmezte az erre vonatkozó ítéleti álláspontot, ezért az ítéltábla a polgármester elleni méltatlansági eljárásra vonatkozó fellebbezési érvek érdemi vizsgálatát mellőzte, az nem jelen eljárás tárgya.

[39] A felperes a fellebbezésében kifogásolta az ítélet 26. és 28. pontjában megfogalmazott indokolást is. Az ítéltábla az elsőfokú bíróság hivatkozott ítéleti rendelkezéseivel alapvetően egyetért, az elsőfokú bíróság helyesen rögzítette a jogalap nélkül kifizetett juttatások határozattal történő visszakövetelésére vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezés hiányát és azt is, hogy a felperes által megjelölt jogszabályi rendelkezések [Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdései] sem írnak elő határozathozatali kötelezettséget. Azok ugyanis kizárólag a munkáltatói igények érvényesítésére vonatkozó lehetőséget tartalmazzák, továbbá jelen esetben a Mötv. 132. § (4) bekezdésének alkalmazása szóba sem jöhet, mert a munkáltató nem hozott a polgármester illetményével kapcsolatos olyan határozatot, amely alapján közszolgálati jogviszonyból származó per lenne indítható. Az ítéltábla ugyanakkor jelen esetre több okból nem tartja alkalmazhatónak a felperes által hivatkozott Kfv.IV.37.166/2016/4. számú döntést. Egyrészt az a Kp. hatálybalépése előtt, teljesen eltérő jogszabályi környezetben született, másrészt abban a bíróság a polgármester illetményét

meghatározó határozat jogszerűségét vizsgálta, tehát nem a Kp. 127. § szerinti mulasztási perben járt el. Erre tekintettel az ítéltábla az ítélet [28] pontjából mellőzi a fenti kúriai döntésre történő hivatkozást, amely azonban az elsőfokú ítélet jogszerűségét érdemben nem érinti.

[40] Az ítéltábla nem találta irányadónak az alperes által megjelölt Mfv.VIII.10.004/2022/4. számú kúriai döntést sem. Az ugyanis alapvetően az Mt. rendelkezései alapján rögzítette azt, hogy a munkavállaló akkor is eleget tesz a munkaszerződésben vállalt munkavégzési kötelezettségének, ha munkaidejében a munkaköri feladatainak csak egy részét teljesíti, mert más feladatainak ellátására az adott időszakban nincs szükség vagy lehetőség. Mivel a Kttv. 225/A. § (1) bekezdése a polgármester foglalkoztatási jogviszonyát sajátos közszolgálati jogviszonynak tekinti és a 225/L. § (1) bekezdésében fel is sorolja azokat a Kttv. rendelkezéseket, amelyek a polgármester tekintetében irányadóak, ezért az Mt. alkalmazása ebben az esetben fel sem merülhet. Az alperes ezért a fenti kúriai döntésre alaptalanul utalt a fellebbezési ellenkérelmében.

[41] A feleperes a fellebbezésében hivatkozott a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.700.328/2023/4. számú ítéletére. A másodfokú bíróság kiemeli, hogy az ítélete indokolásában – a Kp. 84. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (5) bekezdés második mondata szerint – kizárólag a Kúriának a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatától jogkérdésben történő eltérésre kell kitérnie. Erre tekintettel a hivatkozott – az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény szerinti összhangba hozatali eljárás kapcsán indult mulasztási perben született – ítéltáblai döntés a Mötv., a Kttv. rendelkezéseit érintő mulasztási perben kötőerővel nem rendelkezik. Az ítéltábla általánosságban egyetért az abban foglalt, a Kp. 2. § (1) bekezdésben rögzített hatékony jogvédelem és hézagmentesség biztosítására irányuló kötelezettséggel, ugyanakkor álláspontja szerint azt a felperes tévesen értelmezi. A Polgármester és a munkáltató felperes által állított „összejátszásának” megakadályozására ebben az esetben a mulasztási per nem alkalmas eszköz, illetve annak megindítása eredményre nem vezetett, még a feleperes által felhívott jogszabályi rendelkezések és alapelvek együttes értelmezése mellett sem. A fent kifejtettek alapján nem vette figyelembe a másodfokú bíróság a felperes fellebbezésének különböző részeiben hivatkozott elsőfokú törvényszéki ítéleteket sem.

[42] A felperes továbbá a fellebbezésében utalt először a Kp. 129. § (2) bekezdése szerinti, közérdeken alapuló kényszerítő indok fennállására, ez az érvelése a keresetlevélben nem szerepelt, ezért azt az elsőfokú bíróság nem vizsgálhatta, így nem volt olyan elsőfokú ítéleti álláspont, amellyel a másodfokú bíróság ezen fellebbezési érvelést összevethette volna. Mivel a fellebbezési eljárásban csak rendkívül szűk körben van lehetőség új tény, bizonyíték előadására és a felperes a Kp. 100. § (3)-(4) bekezdések szerinti kivétel szabályaira nem hivatkozott, ezért az ehhez kapcsolódó jogi érvelés érdemi vizsgálatát az ítéltábla mellőzte.

[43] A fellebbezésnek a Mötv. 115. §-ára alapított indokolása szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért fennálló felelősségbe beletartozik a

rendelkezésre álló erőforrások (közpénz) célszerű és eredményes felhasználásához szükséges döntések meghozatala, tehát a Polgármester részére jogalap nélkül folyósított kifizetések visszakövetelésére irányuló igény érvényesítése is, és e körben az alperes nem is mérlegelhet. A Mötv. 115. §-ában megfogalmazott felelősség kétféle módon is definiálható: a gazdálkodás biztonságához szükséges döntéseket a képviselő-testület hozza meg, másrészt a gazdálkodás negatív tendenciáiért a képviselő-testület politikai értelemben, a választópolgárok felé is felelős. A képviselő-testület ugyanakkor jogszerűtlen, hibás döntéseiért nem hívható vissza, nem vonható felelősségre. A polgármester az egész önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségért felelősséggel tartozik és a gazdálkodási szabályok folyamatos megsértése a Mötv. 70. §-a alapján a polgármesteri tisztség megszüntetését vonja maga után (Legfelsőbb Bíróság Kf.III.27.768/1995.). A felperes a fellebbezésében a választópolgárok felé fennálló felelősséget hangsúlyozta, ugyanakkor ez a felelősség az önkormányzati választásokon realizálódhat, tehát annak a mulasztási perben történő érvényesítése ezen indokok alapján kizárt. A Mötv. 132. § (1) bekezdése a törvényességi felügyeleti eszközök között említi a kincstári ellenőrzés kezdeményezését [j] pont], vagy a gazdálkodást érintő vizsgálat kezdeményezését az Állami Számvevőszéknél [k] pont]. Ezek alapján a felperesnek lehetősége van az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésére is, azonban azt csak a jogszerűen megválasztott, törvényes felügyeleti eszközök alkalmazása útján teheti meg. A Mötv. 115. §-ához kapcsolódó fellebbezési hivatkozások ezért az ítélet jogszerűségének megdöntésére nem alkalmasak.

[44] Összefoglalóan tehát az ítéltábla azt állapította meg, hogy a felperes a törvényességi felhívásban kizárólag a Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdéseire alapított munkáltatói igény érvényesítését kérte, de a jogalap nélküli kifizetések határozattal történő visszakövetelésére vonatkozó határozat meghozatalát nem várta el. Ehhez képest a mulasztási pert megindító keresetlevelében már konkrét tartalommal bíró határozat meghozatalának elmulasztására hivatkozott, ugyanakkor maga sem tudott olyan konkrét jogszabályi rendelkezést megjelölni, amely erre vonatkozóan az alperes határozathozatali kötelezettségét tartalmazta volna. Ennek hiányában pedig a mulasztási kereset alapos nem lehetett, még a hatékony és hézagmentes jogvédelemre, továbbá a Kttv., Mötv., Tbj., Tny., Be. és az Alaptörvény számtalan rendelkezésének együttes értelmezésére történő hivatkozás mellett sem. A felperesnek – ahogyan azt a fellebbezés 7. oldal 1. bekezdésében maga is rögzítette – a helyi önkormányzati autonómia miatt nincs utasítási joga az alperes képviselő-testületének tekintetében, így munkajogi igényekben sem. A Kttv. 225/A. § (1) bekezdésének a polgármester sajátos közszolgálati jogviszonyára, továbbá a képviselő-testületnek a munkáltatói jog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseiből következően a Kttv. 149. § (7)-(8) bekezdés szerinti, a jogalap nélkül kifizetett illetmény visszakövetelésére irányuló igény érvényesítésére kizárólag a munkáltató jogosult, a visszakövetelés tehát a munkáltató jogkörébe tartozik, ebben a tekintetben a felperes nem utasíthatja; a munkáltató, munkáltatói jogkört gyakorló „helyébe” ily módon nem léphet. Végül az ítéltábla rámutat arra is, hogy az alperes helyesen hivatkozott a mulasztási per lényegére, amely csak a jogszabályban konkrétan előírt döntési kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányulhat, a mulasztás megállapításán túl azonban még a bíróság sem határozhatja meg a határozat konkrét tartalmát.

[45] Mindezek alapján a Fővárosi Ítéltábla azt állapította meg, hogy a felperes fellebbezésében hivatkozott indokok az elsőfokú ítélet jogszerűségének megdöntésére nem

voltak alkalmasak, ezért az elsőfokú bíróság érdemben helyes ítéletét a Kp. 109. § (1) bekezdése alkalmazásával – az indokolás fenti pontosítása és kiegészítése mellett – helybenhagyta.

[46] Az alperes a fellebbezési ellenkérelmében perköltség megtérítését kérte a Kp. 6. §-a, 35. §-a, 83. §-a alapján 35.000 forint összegben. Az alperes a fellebbezési ellenkérelméhez költségjegyzéket nem csatolt, és a megjelölt perköltség pontos alapjának meghatározására az ellenkérelem benyújtási időpontjában hatályos, a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet rendelkezéseire nem hivatkozott. Erre tekintettel az ítéltábla az alperes részére – a Pp. 81. § (1)-(2) bekezdéseiben meghatározott szabályszerű felszámítás és igazolás hiányában – perköltséget nem állapított meg.

[47] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 39. § (1) bekezdésében és 46. § (1) bekezdésében meghatározott fellebbezési illetéket – a felperes Itv. 5. § (1) bekezdés c) pontjában biztosított teljes személyes illetékmentessége folytán – a Pp. 2016. évi CXXX. törvény 102. § (1) és (6) bekezdései értelmében az állam viseli.

[48] Az ítélet elleni fellebbezés lehetőségét a Kp. 99. § (1) bekezdése zárja ki.

#### **Záró rész**

Budapest, 2026. január 21.

|                        |                             |                                  |
|------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| dr. Németh Andrea s.k. | dr. Kinyó Krisztina<br>s.k. | dr. Szeles Balázs<br>György s.k. |
| a tanács elnöke        | előadó bíró                 | bíró                             |