



**A Kúria  
mint másodfokú bíróság  
ítélete**

**Az ügy száma:** Kf.VII.45.038/2021/4.  
**A tanács tagjai:** Dr. Farkas Katalin  
a tanács elnöke  
Dr. Stumpf-Rádai Ágota  
előadó bíró  
Dr. Magyarfalvi Katalin  
bíró  
**A felperes:** felperes neve  
(felperes címe)  
**A felperes képviselője:** dr. Halm Kornél Péter egyéni ügyvéd  
(felperesi képviselő címe)  
**Az alperes:** Állami Számvevőszék  
(alperes címe)  
**Az alperes képviselője:** dr. Fodor András egyéni ügyvéd  
(alperesi képviselő címe)  
**A per tárgya:** közszolgálati jogviszony megszüntetésével kapcsolatos  
közigazgatási jogvita  
**A fellebbezést benyújtó fél:** alperes  
**Az elsőfokú bíróság határozatának száma:**  
Fővárosi Törvényszék 34.K.702.345/2020/21.

**Rendelkező rész**

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 34.K.702.345/2020/21. számú ítéletét helybenhagyja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 250.000 (kétszázötvenezer) forint + áfa másodfokú perköltséget.

A le nem rótt 1.654.778 (egymillió-hatszázötvennégyezer-hétszázhetvennyolc) forint fellebbezési eljárási illeték a magyar állam terhén marad.

Az ítélet ellen fellebbezésnek és felülvizsgálatnak nincs helye.

## **I n d o k o l á s**

### **Az elsőfokú bíróság által megállapított tényállás**

[1] A felperes 2002. január 15-től állt határozatlan idejű közszolgálati jogviszonyban alperessel számvevő munkakörben, az alapvető munkáltatói jogokat az erőforrás-gazdálkodási vezető ... gyakorolta, a felperes hivatali felettese és feladatot adó vezetője ...1 volt.

[2] Az alperes erőforrás-gazdálkodási vezetője a 2019. augusztus 14-én kelt intézkedésével (a továbbiakban: első megrovás) az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2018. (XII. 28.) ÁSZ utasítás (a továbbiakban: SZMSZ) 35. §-ában meghatározott munkáltatói jogkörében eljárva a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségeinek vétkes megszegése miatt megrovás munkáltatói intézkedésben részesítette a felperest, egyben utasította, hogy a jövőben tartózkodjék a számvevői közszolgálati jogviszonyából származó kötelezettségeinek bármely módon történő megszegésétől, munkáját a vonatkozó jogszabályokban és belső szabályozókban, továbbá a munkaköri leírásában foglaltak alapján végezze.

[3] Az első megrovás indokolása szerint „A számvevőszéki alkalmazottak internet használatához kapcsolódó, az Állami Számvevőszék Informatikai Biztonsági Szabályzatának kiadásáról szóló 3/2016. (VI. 20.) ÁSZ intézkedésben meghatározott informatikai biztonsági előírások betartásának ellenőrzése, az adatszivárgás és egyéb informatikai visszaélések megakadályozása érdekében történő, véletlenszerű kiválasztáson alapuló kontroll tevékenység során megállapították, hogy felperes az alperes – kizárólagosan hivatali használatra rendelt – internetes hálózatát rendszeresen, munkaköri feladataihoz nem kapcsolódó módon, magáncélra használta, a szervezet integritását súlyosan veszélyeztető kötelezettségszegésre figyelemmel részesült a megrovásban.” Az első megrovás jogorvoslati kioktatást nem tartalmazott, kiadása a teljesítményértékelési keretrendszeren belül történt.

[4] Az alperes a 2019. december 13. napján kelt és ugyanezen a napon kézbesített intézkedésében a felperest az Állami Számvevőszék teljesítményértékelési és erőforrás-allokációs keretrendszerének (a továbbiakban: teljesítményértékelési keretrendszer) 2.2.3. és 2.3.3. pontjában foglaltakra tekintettel megrovás munkáltatói intézkedésben (a továbbiakban: második megrovás) részesítette.

[5] A második megrovásban az alperes rögzítette, hogy a felperes az alperes kizárólagosan hivatali használatra rendelt internetes hálózatát 2019. november hónapban – az első megrovásban foglaltak ellenére – továbbra is munkaköri feladataihoz nem kapcsolódó módon, magáncélra használta, megszegve ezzel az Állami Számvevőszék Informatikai Biztonsági Szabályzatának kiadásáról szóló 10/2019 (X. 24.) ÁSZ intézkedés mellékleteként kiadott Informatikai Biztonsági Szabályzat (a továbbiakban: IBSZ) 1.3. pontjának 5.

bekezdésében és a 2.5.3.3. pontjában foglaltakat. A második megrovás jogorvoslati kiiktatást tartalmazott.

[6] A felperes sem az első, sem a második megrovással szemben nem élt jogorvoslattal.

[7] Az alperes a 2019. december 14. napján kelt felmentésével a felperes határozatlan időtartamú számvevői közszolgálati jogviszonyát megszüntette. A felmentés indokolása szerint a 2019. július 1. napjától alkalmazandó teljesítményértékelési keretrendszer egyik komponense a szabálytalanságok kezelése és szabálytalanság észlelése esetén az alapvető és az egyéb munkáltatói jogkör gyakorlója az elkövetett szabályszegés súlyától függő (figyelemfelhívás, figyelmeztetés, megrovás) munkáltatói intézkedést alkalmazhat. A felperes az első megrovásban azért részesült, mert az alperes kizárólagosan hivatali használatra rendelt internetes hálózatát, sok időt ráfordítva, rendszeresen munkaköri feladatszabásához nem kapcsolódó módon magáncélra használta, és ezzel megsértette az IBSZ 1.3. Felhasználók alcím 5. bekezdésében és a 2.5.3.3 pontjában foglaltakat, a második megrovásban azért részesült, mert az alperes kizárólagosan hivatali használatra rendelt internetes hálózatát 2019. november hónapban az IBSZ-ben és az első megrovásban foglaltak ellenére továbbra is a munkaköri feladataihoz nem kapcsolódó módon, magáncélra használta. A teljesítményértékelési keretrendszer 2.3.3. pontjában foglalt rendelkezés szerint a megrovás munkáltatói intézkedés súlya 10 pont, ezért a két megrovás súlya összesen 20 pont. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) 16. § (5) bekezdése szerinti felmentésre akkor van lehetőség, ha a munkáltatói intézkedések súlya az elmúlt 36 hónapban eléri a 10 pontot, a közvetlen hivatali felettes vagy a feladatot adó vezető azt kezdeményezi a számvevő munkájáról készített teljesítményértékelés eredménye alapján (a munkaköri feladatainak ellátása nem megfelelő színvonalú); a Kttv. 63. § (2) bekezdés b) pontja szerint nem megfelelő munkavégzés esetén a számvevő közszolgálati jogviszonyát felmentéssel meg kell szüntetni. Az erőforrás-gazdálkodási vezető (az alapvető munkáltatói jogok gyakorlója és nem a feladatot adó vezető) kezdeményezte a felperes felmentését a nem megfelelő színvonalú munkavégzése miatt.

### **A felperes keresete, a védírat**

[8] A felperes keresetében kérte az alperes kötelezését a közszolgálati jogviszonya jogellenes megszüntetése miatt a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 193. § (5) bekezdésében foglaltak alapján 24 havi illetményének megfelelő, 26.128.080 forint összegű általánypártérítés, valamint késedelmi kamata, továbbá a perköltség megfizetésére. Hivatkozott arra, hogy a 2002. január 15-től fennálló számvevői közszolgálati jogviszonya alatt, a megrovásokat megelőzően munkája ellátásának színvonalát az alperes nem kifogásolta, a terhére rótt szabályszegéseket nem követte el, nem látogatta magáncélból a megjelölt internetes oldalakat.

[9] Érvelése szerint az ÁSZ tv. 8. § (2) bekezdésében, 13. § (2) bekezdés i) pontjában foglaltak ellenére a teljesítményértékelés részletes szabályait az Állami Számvevőszék elnöke munkáltatói jogkörében eljárva elnöki utasításban vagy intézkedésben nem határozta meg. A teljesítményértékelési keretrendszer nem a vonatkozó előírások szerint került elfogadásra, ezért a felmentésre jogszerű alapként nem szolgálhat. A teljesítményértékelési keretrendszer szabályozása 2019. július 1. napján lépett hatályba, ami azt jelenti, hogy az első megrovást egy olyan időszakra – a 2019. április-június hónapokra – vonatkozóan alkalmazta az alperes, amikor a keretrendszer még nem lépett hatályba.

[10] Kifogásolta, hogy egyik megrovást sem előzte meg semmilyen eljárás, meghallgatás, nem kapott tájékoztatást arról, hogy mikor és milyen módon valósította meg a magáncélú internethasználatot. Az IBSZ 2.5.3.3. pontjának utolsó bekezdése alapján állította, hogy az internet munkahelyi használatára vonatkozó szabályok esetleges megsértése esetén az ún. szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje és nem a teljesítményértékelési keretrendszer szabályai szerint kellett volna az alperesnek eljárnia.

[11] A felperes álláspontja szerint a felmentés indoka nem jogszerű, mert az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdése szerint a nem megfelelő munkavégzés alapján szüntethető meg a közszolgálati jogviszony, az ÁSZ tv. 10 pontot elérő munkáltatói intézkedésre vonatkozó szabályt nem tartalmaz; számvevői munkavégzése 2002. január 15 óta kifogástalan volt. A felmentés indoka nem volt valós, mert az internetet – az alperes állításával szemben – magáncélra nem használta.

[12] Érvelése szerint a felmentése a kétszeres értékelés tilalmába ütközött, mert az alperes egy és ugyanazon szabályszegést fegyelmi jellegű jogkövetkezménnyel (megrovással) és felmentéssel is szankcionált. A megrovások megalapozottságát a felmentés jogszerűsége körében a bíróságnak vizsgálnia kell.

[13] A 24 havi átalánykártérítést a felperes arra alapítottnak kérte, hogy az alperes egy közel két évtizedes jogviszonyt szüntetett meg jogellenesen, amivel jelentős és hosszú távra kiható kárt okozott a számára. Kárenyhítési kötelezettségének eleget tett, mert álláskeresői járadékot igényelt és közben folyamatosan munkát keresett. Elhelyezkedni csak 2020. június 15. napjával tudott a ...2nál, hogy a díjazása alig fele a számvevőszéki illetményének. Ez a különbség nemcsak a következő időszakban jelent jövedelemkiesést a számára, de a belátható időn belül megtörténő nyugdíjmegállapítása miatt hosszú távon is rendkívül kedvezőtlenül érinti. Kérte figyelembe venni azt is, hogy a koronavírus járvány a munkaerőpiaci lehetőségeket általánosságban beszűkítette.

[14] Az alperes védiratában a kereset elutasítását és a felperes perköltségben való marasztalását kérte. Kiemelte, hogy az ÁSZ elnöke az ÁSZ tv. 13. § (2) bekezdés i) pontja szerint határozta meg a teljesítményértékelés rendszerét. A felperest azért mentette fel, mert a teljesítményértékelési keretrendszer szerint a felperessel szemben alkalmazott munkáltatói intézkedések súlya elérte a keretrendszer 2.3.3 pontjában meghatározott, az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdése szerinti felmentéshez szükséges mértéket. Az ÁSZ tv. 21/A. § (1) bekezdés a) pontja és a Kttv. 130.§ (1) bekezdése alapján alkalmazott felmentés jogszerű volt.

[15] Előadta, hogy a megrovásokban foglaltak megalapozott tényeken alapulnak és a felperes magatartása az IBSZ szabályaiba ütközött. A teljesítményértékeléseket minden esetben az egyéb munkáltatói jogkör gyakorlója adja ki; az észlelt szabálytalanságokkal kapcsolatban mind az egyéb, mind az alapvető munkáltatói jogkör gyakorlója alkalmazhat munkáltatói intézkedést. A perbeli esetben az alapvető munkáltatói jogkör gyakorlója hozta meg a felmentés alapjául szolgáló munkáltatói intézkedéseket; a szűrőpróbaszerű ellenőrzés körében felmerült tilalmazott magánjellegű internet-felhasználás miatt, a teljesítményértékelési keretrendszer alapján, jogszerűen szabta ki a felperessel szemben a megrovásokat. Az ÁSZ integritását sértő események kezelésének eljárásrendjét [8/2017. (X.10.) ÁSZ intézkedés] a perbeli esetben nem kellett az alperesnek alkalmaznia, mert az a bejelentés alapján indult ügyekben alkalmazandó. A felperes az IBSZ és annak módosítását követő oktatásokon részt vett, ezért annak rendelkezéseit ismerte, a megrovásokat nem támadta, emiatt az alperes azok érdemben nem vizsgálhatók.

[16] A teljesítményértékelési keretrendszer szerinti munkáltatói intézkedések nem fegyelmi jellegű szankciók, azok a teljesítményértékelési rendszer részei és részben kifejezetten arra szolgálnak, hogy azok alapján a munkáltató adott esetben különböző jogkövetkezményeket alkalmazhasson. A felmentés indokolásából egyértelműen kiderül,

hogy az első és a második megrovás szolgáltatott alapot a felperes közszolgálati jogviszonyának a megszüntetésére.

[17] A felmentés tekintetében nem merülhet fel a kétszeres értékelés, mivel a teljesítményértékelési keretrendszer alapján alkalmazott első és második megrovás egyik lehetséges következménye a felmentés, más jogkövetkezményt pedig a munkáltató nem alkalmazott a felmentést megalapozó intézkedések alapján.

### **Az elsőfokú bíróság ítélete**

[18] Az elsőfokú bíróság kötelezte az alperest, hogy a felperes közszolgálati jogviszonyának jogellenes megszüntetése miatt fizessen meg a felperesnek 20.684.730 forint összegű átalánykártérítést, valamint perköltséget; ezt meghaladóan a keresetet elutasította.

[19] Az elsőfokú bíróság döntését az ítéletben idézett, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.), a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.), az 1/2011. (V. 9.) KK vélemény, az ÁSZ tv., a Kttv., a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet), az IBSZ rendelkezéseire alapította.

[20] Az elsőfokú bíróság a teljesítményértékelési keretrendszerrel összefüggésben kiemelte, hogy az ÁSZ tv. 13. § (2) bekezdés i) pontja alapján az alperes elnöke rendelkezett felhatalmazással az alperes személyi állományára vonatkozóan a teljesítményértékelés rendszerének és szempontjainak meghatározására. A Jat. 23. § (4) bekezdés h) pontja szerint az alperes elnöke rendelkezik normatív utasításadási joggal, azonban a teljesítményértékelés szabályainak meghatározására nem terjed ki. Az alperesnek az SZMSZ 35. § (2) bekezdése szerint elnöki intézkedésben kellett volna rendelkeznie a teljesítményértékelésről, azonban ezt elmulasztotta. Az alperes az SZMSZ-ben felállított szabályrendszernek nem tett eleget, és nem elnöki intézkedésben adta ki a teljesítményértékelési keretrendszert, ezeket azonban az elsőfokú bíróság nem tekintette az ügy érdemére kiható szabályszegésnek és önmagában sem a megrovásokat, sem a felmentést nem teszi jogellenessé.

[21] Az ÁSZ tv. 21/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a számvevők jogviszonyára alkalmazni kell a Kttv. 130. § (1) bekezdését, amely szerint a teljesítményértékelés a kormánytisztviselő – és az ÁSZ tv. utaló rendelkezése alapján a számvevő – munkateljesítményének a munkáltatói jogkör gyakorlója általi, mérlegelési jogkörben történő írásbeli értékelése.

[22] A teljesítményértékelés definíciója szerint a vizsgálat tárgya kizárólag a számvevő munkateljesítménye, munkaköri feladatainak ellátása lehet. A munkateljesítményen kívüli egyéb szempontok – különösen a szolgálati jogviszonyból eredő, munkateljesítmény körébe nem tartozó kötelezettségek vétkes megszegése – nem képezhetik a teljesítményértékelés tárgyát. Az alperes elnökének a jogszabályi felhatalmazások adta kereteken belül jogában áll normatív utasításokat és belső szabályozókat kiadni, eljárásrendeket kidolgozni, azonban azok jogszerűek csak akkor lehetnek, ha a jogszabályi felhatalmazásban foglalt követelményeknek megfelelnek. Az alperes teljesítményértékelési keretrendszere azonban nem felel meg az ÁSZ tv. 13. § (2) bekezdés i) pontja szerinti felhatalmazásnak.

[23] Az elsőfokú bíróság csak az első megrovást vizsgálta, mert az nem tartalmazott jogorvoslati kioktatást, és azzal szemben a felperes a kereseti kérelmét az elévülési időn belül

terjesztette elő. Megállapította, hogy az első megrovás kiadása a teljesítményértékelési keretrendszer alapján történt, ezért a bíróság azt vizsgálta, hogy annak kiadására az alperes a magán internethasználat miatt jogosult volt-e.

[24] Az elsőfokú bíróság kiemelte, hogy az ÁSZ tv. 21/A. § (1) bekezdés a) pontja ugyan nem rendeli alkalmazni a Kttv. fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályait és maga az ÁSZ tv. sem rendelkezik az ÁSZ személyi állománya tekintetében a fegyelmi eljárás lehetőségéről, annak szabályairól, azonban ebből nem következik az, hogy a teljesítményértékelési keretrendszeren belül szabályozhatók és szankcionálhatók lennének az olyan kötelezettségszegések, amelyek a munkatelésítmény értékelésén túlmutatnak. A teljesítményértékelésre vonatkozó szabályozás nem bővíthető ki olyan kötelezettségszegések vizsgálatával és szankcionálásával, amelyek nem a munkatelésítmény, a munkaköri feladatok teljesítésére vonatkoznak, és a teljesítményértékelésre vonatkozó szabályok kibővítése nem szolgálhat a hiányzó fegyelmi eljárási szabályok pótlására sem. A megrovás a Kttv. 155. § (2) bekezdés a) pontja szerint a fegyelmi vétséget elkövető kormánytisztviselővel szemben lefolytatott fegyelmi eljárás alapján kiszabható fegyelmi büntetés, a vétkes kötelezettségszegés szankciója, amely a teljesítményértékelés körében nem alkalmazható.

[25] Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az alperes az első megrovás alapjául szolgáló kötelezettségszegés esetére – az IBSZ 2.5.3.3. pontjának rendelkezése szerint – a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét rendelte alkalmazni. Mindez azt jelenti, hogy maga az alperes is úgy értékelte, hogy az internetes hálózatának magáncélú használatában megnyilvánuló kötelezettségszegés értékelése speciális eljárásrendet igényel. Az alperest az IBSZ rendelkezése kötötte és az integritást sértő események kezelésének eljárásrendje szerint kellett volna eljárnia az esetleges felperesi kötelezettségszegés kivizsgálása és szankcionálása tekintetében. Ha a felperes munkatelésítményére kihatással lettek volna az események, akkor az alperes értékelhette volna e körülményt a teljesítményértékelés körében. A felperes munkatelésítményére jó és megfelelő értékelést kapott, az alperes nem alkalmazta az első megrovás alapját képező ok tekintetében a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, vagyis az első megrovást kizárólag a teljesítményértékelési keretrendszer alapján adta ki, ezért az nem felelt meg az alperes által kialakított belső szabályozásnak sem, azaz nem volt jogszerű, a felmentés indokát nem képezhette.

[26] A teljesítményértékelési keretrendszer 2019. július 1. napjával történt hatálybalépésére figyelemmel, annak rendelkezéseit kizárólag ezt követően lehetett alkalmazni, a korábbi időszakra vonatkozó kötelezettségszegések szankcionálása a teljesítményértékelési keretrendszer alapján a visszaható hatály tilalmára tekintettel nem volt lehetséges.

[27] Az elsőfokú bíróság a második megrovás jogszerűségét – arra irányuló kereset hiányában – nem vizsgálta, azonban értékelte, hogy az jogszerű indokául szolgálhatott-e a felmentésnek.

[28] Az elsőfokú bíróság osztotta a felperes álláspontját, mely szerint az alperes a második megrovással és a felmentéssel egy és ugyanazon magatartást, kötelezettségszegést szankcionált, ezért a felmentés a kettős szankcionálás tilalmába ütközik, amely a felmentés jogellenességét eredményezte. A felmentés nem tartalmazott olyan indokot, amely a felperes feladatellátásának színvonalára utalt, emiatt a felmentés nem felelt meg az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezésnek.

[29] A felmentés jogellenességével összefüggésben megállapította, hogy az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdése az ún. „négy szem” elvét rendeli alkalmazni a munkaköri feladatok nem megfelelő színvonalú ellátására alapított felmentés esetére, amely azt jelenti, hogy a számvevő jogviszonya felmentéssel akkor szüntethető meg, ha azt a közvetlen hivatali felettes

vagy a feladatot adó vezető kezdeményezi a számvevő munkájáról készített teljesítményértékelés eredménye, nem megfelelő színvonalú munkavégzése alapján. A felmentés kezdeményezőjének – aki a közvetlen hivatali felettes vagy a feladatot adó vezető lehet – és a felmentésről döntő személynek – aki az alapvető munkáltatói jogkör gyakorlója lehet – el kell különülnie egymástól. A perbeli esetben a felmentés kezdeményezője és a felmentésről döntő személy nem különült el, a két jogkör gyakorlása egybefolyt, sérültek az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdésének rendelkezései, azok a garanciális rendelkezések, amelyek e két jogkör elválasztását biztosítják. Mindezek alapján a felmentés – annak jogszabályszerű kezdeményezése hiányában – nem felelt meg az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezésnek.

[30] Az elsőfokú bíróság az átalánykártérítés körében a jogsértés jelentősnek minősülő súlyát és annak következményeit vette figyelembe, amellyel 19 havi kárátalányt talált arányban állónak. A felperes által kért 24 havi összeg eltúlzott, mert többes jogsértés nem volt megállapítható és a felperes csak rövid ideig volt ellátatlan, viszonylag hamar elhelyezkedett, azonban alacsonyabb fizetésért.

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

[31] Az elsőfokú ítélettel szemben az alperes terjesztett elő fellebbezést, amelyben elsődlegesen az ítélet megváltoztatását, a felperes keresetének az elutasítását, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára kötelezését kérte az ÁSZ tv., a Kttv. és a Pp. fellebbezésben megjelölt rendelkezései megsértése miatt.

[32] Az alperes hivatkozott arra, hogy az elsőfokú bíróság érvelése a megrovással összefüggésben hibás és téves a megrovás Kttv. 155. § (2) bekezdés a) pontja szerinti fogalmára való hivatkozása is. Az alperes számvevői vonatkozásában a „megrovás” fogalmát – az ÁSZ tv. 21/A. § (1) bekezdés a) pontjából következően – a Kttv. idézett rendelkezése nem, hanem csak és kizárólag a teljesítményértékelési keretrendszer határozza meg; az elnevezés azonosságából tartalmi egyezőség nem következik. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról szóló 2019. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2019. április 12-i hatállyal alapvető változást vezetett be az ÁSZ tv. és a Kttv. viszonyrendszerében. Az ÁSZ tv. 21/A. §-ának a beiktatásával a Kttv. általános mögöttes jogforrás jellegét a jogalkotó megszüntette, és csak egyes Kttv. rendelkezéseket rendelt az ÁSZ vezetőinek és számvevőinek jogviszonyára alkalmazni. A törvényjavaslat indokolásából világosan kitűnik, hogy a jogalkotó szándéka egyértelműen arra irányult, hogy az ÁSZ függetlenségét – alkotmányos pozíciójának megfelelően – a munkajogi kérdések tekintetében is biztosítsa. Az ÁSZ a magyar alkotmányos berendezkedés egészét tekintve is egyedülálló entitás, az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként tevékenysége kiemelkedő jelentőségű. Ennek megfelelően a számvevőkkel szemben támasztott elvárások is az átlagot meghaladóak – mint ahogyan az őket megillető anyagi elismerés is az állami szektor legmagasabb kategóriáját képviseli. A számvevők jogviszonyára nem alkalmazhatóak a Kttv. fegyelmi felelősségre vonatkozó rendelkezései, azonban pusztán a megrovás azonos szóhasználatból nem következik az, hogy a Kttv. fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályai érvényesülnének. A Módtv. megalkotásával a jogalkotó az ÁSZ függetlenségét, az ÁSZ elnöke szervezetalakítási jogának erősítését kívánta biztosítani. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a számvevőkre vonatkozó fegyelmi szabályok kivezetésével a jogalkotó

az ÁSZ elnöke előtt megnyitotta a lehetőséget a fegyelmi jellegű munkajogi szabálysértések szuverén szabályozása előtt. Ez a lehetőség egyúttal szabályozási kötelezettséget is rótt a munkáltatóra – hiszen a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályok megszűnésével szabályozási vákuum keletkezett –, ezért az ÁSZ elnöke a Módtv. hatályba lépését követően haladéktalanul hatályba léptette „Az Állami Számvevőszék Teljesítményértékelési és Erőforrás-Allokációs Keretrendszerét”. A szabályzatban az alperes elnöke – élve a törvénymódosítás által biztosított jogával – a számvevők munkateljesítményének értékelése körébe vonta a számvevők által elkövetett valamennyi szabályszegést, függetlenül attól, hogy az valamely konkrét munkaköri feladathoz kapcsolódik-e, vagy sem. Az alperes az egyéb munkavállalói szabályszegéseket nem külön szabályzat alapján, hanem a teljesítményértékelés részeként vizsgálta és értékelte, amit semmilyen jogszabály nem tilt, a számvevők általános munkajogi garanciális jogai sem sérülnek.

[33] Az ÁSZ elnökének a Módtv. által bevezetett változások eredményeképpen lehetősége volt olyan szabályzat megalkotására, amelynek alapján a számvevők munkateljesítményét egységesen, az általuk esetlegesen elkövetett szabályszegések fényében értékeli a munkáltató. A számvevőszéki, és a számvevői függetlenséget, a feddhetetlenséget, a magas színvonalú munkavégzést garantálja, ha a munkáltató a számvevők munkaidő alatt nyújtott teljesítményét egységesen értékeli.

[34] Az alperes kifogásolta, hogy az elsőfokú bíróság nem vette figyelembe, hogy az IBSZ vonatkozó rendelkezése akkor irányadó és az integritást sértő események kezelésének eljárásrendje (a továbbiakban: Eljárásrend) akkor alkalmazandó, ha az integritást sértő magatartásra nem egy ellenőrzés során derül fény, hanem azt például egy másik alkalmazott észleli, és jelenti a munkáltatónak.

[35] Az alperes érvelése szerint a magáncélú internethasználatot a felperesi magatartás elkövetésekor hatályos IBSZ már tilalmazta, ezért nincs jelentősége annak, hogy az első megrovást megalapozó kötelezettségszegés a teljesítményértékelési keretrendszer hatályba lépése előtti időszakra esett.

[36] Az elsőfokú bíróság az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdésének elemzésekor tévesen jutott arra a következtetésre, hogy az alperes megsértette a „négy szem” elvét azzal, hogy a felmentés kezdeményezője, és annak kibocsátója egyaránt az alapvető munkáltatói jogokat gyakorló vezető volt. A törvény rendelkezéséből nem vezethető le az, hogy a „feladatot adó vezető” a számvevő közvetlen felettese kellene, hogy legyen. Ezzel szemben az, hogy a jogszabályhely különbséget tesz a „közvetlen hivatali felettes”, valamint a „feladatot adó vezető” között, éppen arra utal, hogy a „feladatot adó vezető” nem szükségszerűen a közvetlen felettes. Az elsőfokú bíróság iratellenesen állapította meg, hogy az erőforrás-gazdálkodási vezető a felperesnek nem volt „feladatot adó vezetője”, aki bár konkrét feladatot nem szabott ki a felperesnek, de ő határozta meg, hogy melyik osztályon, milyen projektben kell aktuálisan dolgoznia. Ehhez kapcsolódóan bocsátotta ki a számvevők alap munkaköri leírását is, amely éppen a főbb számvevői feladatokat tartalmazza a számvevői munkakörön belül, vagyis ilyen értelemben a felperes „feladatot adó vezetője” volt, tehát a felperes felmentését kezdeményezhette. A rendelkezésekből nem következik az, hogy a felmentés kezdeményezője és a felmentésről döntő személy nem lehet azonos. Amennyiben ez lenne a helyes értelmezés, akkor az alapvető munkáltatói jogokat gyakorló személy ilyen címen nem menthetné fel közvetlen beosztottját. Ez a munkáltatói jogok indokolatlan korlátozását jelentené.

[37] A második megrovással kapcsolatban az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy a felperes azt határidőben nem támadta meg, ezzel megsértette a Kp. 2. § (4) bekezdésében foglaltakat.



[38] Az elsőfokú bíróság megsértette a Pp. 346. § (5) bekezdésében foglaltakat, mert határozata indokolásában nem jelölte meg azt a jogszabályhelyet, amely a „kettős szankcionálás tilalmát” tartalmazza. A kettős értékelés, vagy kettős szankcionálás tilalma a munkajog területén a munka törvénykönyvéről szól 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 56. § (4) bekezdésében jelenik meg, azonban a számvevők jogviszonyára az Mt. hatálya nem terjed ki, hasonló szabályt pedig sem az ÁSZ tv., sem a Kttv. nem tartalmaz. A kettős szankcionálás tilalma a magyar jogrendben általánosságban sem abszolút módon érvényesül [8/2017. (IV. 18.) AB határozat].

[39] Az alperes érvelése szerint a felperes kettős szankcionálása az Mt. fenti rendelkezése értelmében sem valósult meg, mert a munkáltatói jogkörgyakorlója által kibocsátott megrovás, mint munkáltatói intézkedés nem tekinthető szankciónak, az a felperesre nézve önmagában semmilyen hátrányos jogkövetkezménnyel nem járt. A teljesítményértékelési keretrendszer alapján kibocsátott megrovás lényegében a felperes által elkövetett szabályszegés tényét rögzíti, illetve lehetőséget nyit a számvevő részére annak vitatására, jogorvoslat igénybevételére. A teljesítményértékelési keretrendszer 2.3.3. pontja szerint a munkáltatói intézkedések alapján kerülhet sor a számvevő negatív eltérítésére, ill. adott esetben az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdése szerinti felmentésére. A negatív eltérítés és a felmentés szankciónak tekinthető, a szabályszegés pusztá megállapítása nem vonható ebbe a körbe.

[40] Az elsőfokú bíróság tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a felperes jogellenességgel összefüggő keresete jogkérdésként elbírálható, ezért tévesen mellőzte e körben az alperes bizonyítási indítványait, ezzel megsértette a Pp. 276. § (1) és (5) bekezdésében foglaltakat. Az elsőfokú bíróságnak abban az esetben lett volna lehetősége mellőzni a perben a további bizonyítást, ha a felperes keresetét elutasítja azon az alapon, hogy a határidőben meg nem támadott második megrovás megalapozta a felmentést a teljesítményértékelési keretrendszerben lefektetett szabályok szerint (mivel a munkáltatói intézkedés súlya elérte a szükséges 10 pontot). Ettől eltérő álláspont esetén az elsőfokú bíróságnak vizsgálnia kellett volna a megrovásokat megalapozó felperesi szabályszegéseket annak megállapítása érdekében, hogy azok valóban megtörténtek-e, illetve, hogy azok súlya elérte-e azt a szintet, hogy arra felmentést lehessen alapozni.

[41] A felperes fellebbezési ellenkérelmében az ítélet helybenhagyását kérte, mert az elsőfokú bíróság a tényállást helyesen állapította meg és helyes az abból levont következtetése is; a jogvita lényege jogkérdésként elbírálható volt.

[42] A felperes ellenkérelmében a fellebbezés tartalmával összefüggésben túlnyomórészt megismételte az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában kifejtetteket, továbbá kifejtette álláspontját, amely szerint megalapozatlan az alperes arra hivatkozása, hogy az IBSZ és az Eljárásrend csak akkor lett volna alkalmazandó, ha az információs rendszer integritásának megsértésére egy másik alkalmazott tesz bejelentést és a bejelentés alapján indul az eljárás. Ilyen következtetésre a hatályos joganyag alapján nem lehet következtetni, különös figyelemmel arra, hogy az alperes által csatolt, az informatikai rendszereihez kapcsolódó ellenőrzést elrendelő vezetői döntés szerint abban az esetben, ha a fentiek szerinti ellenőrzési tevékenység körében szervezeti integritást sértő eseményt észlelnek, az Eljárásrend alapján kell eljárni.

[43] A felperes érvelése szerint a keresetében kifejezetten az alperes által alkalmazott felmentés jogszerűtlensége megállapítását kérte; a két megrovás alapozta meg a felmentést. A kereset benyújtása a két megrovás megtámadására nyitvaálló határidőben megtörtént.

[44] A felperes álláspontja szerint önmagában az a körülmény, hogy a Kttv., illetve az ÁSZ tv. megalkotása során a kétszeres értékelés tilalmára vonatkozó szabályozás nem született,

nem jelenti azt, hogy a jogelv ne lenne alkalmazható a jelen jogvitában. A 8/2017. (IV. 18.) AB határozat a per tényállására tekintve nem releváns.

### **A Kúria döntése és a döntés jogi indokai**

[45] Az alperes fellebbezése – az alábbiak szerint – megalapozatlan.

[46] A Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 108. § (1) bekezdésében foglaltak alapján kizárólag a fellebbezés és a fellebbezési ellenkérelem keretei között vizsgálta felül.

[47] A Kúria a Kf.39.321/2021/5. számú ÁSZ határozatában kifejtette a következőket: Az ÁSZ tv. 13. § (2) bekezdés i) pontja szerint az Állami Számvevőszék elnöke saját hatáskörben jogosult – többek között – a teljesítményértékelés rendszerének és szempontjainak meghatározására. A Kttv. az ÁSZ tv.-nek nem mögöttes jogforrása, rendelkezéseit az alperes személyi állományára az ÁSZ tv. 21/A. § (1) bekezdés a) pontjában kimerítően felsorolt esetekben kell alkalmazni.

[48] A számvevőkre a Kttv. teljesítményértékeléssel kapcsolatos rendelkezései közül kizárólag a Kttv. 130. § (1) bekezdését kell alkalmazni, amely szerint „[a] kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli (teljesítményértékelés)”. Erre figyelemmel a teljesítményértékelésnek a Kttv. és a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter által meghatározott kötelező és ajánlott elemeit (a Rendeletet), valamint módszertanát a számvevőkre nem kell alkalmazni. Ebben a körben az alperes megalapozottan hivatkozott arra, hogy az ÁSZ elnökének a törvényi felhatalmazás alapján lehetősége volt olyan szabályzat megalkotására, amelynek alapján a munkáltató a számvevők munkateljesítményét értékeli.

[49] Az alperes teljesítményértékelési keretrendszer 1.3. pontja szerint az új teljesítményértékelési rendszer három komponens (a teljesítmény, a preferencia és a szabálytalanság) értékelésén alapul. A teljesítményértékelési rendszer komponenseinek közös alapja az értékelés, amely a számvevő munkateljesítményének megállapítására irányuló, a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörén alapuló munkáltatói tevékenység; ennek szabályozása az alperesnél a Kttv. 130. §-ában foglalt, valamint az ÁSZ tv. 13. § (2) bekezdés i) pontjába foglalt felhatalmazó rendelkezésekkel összhangban történt. A teljesítményértékelési keretrendszer (munkáltatói szabályzat) alapján a számvevő teljesítményének az értékelését a munkáltatói jogkör gyakorlója végzi, aki értékelő tevékenysége körében munkáltatói intézkedéseket (figyelemfelhívás, írásbeli figyelmeztetés, megrovás) tehet, illetve a munkáltatói intézkedéseket súlyozhatja (figyelemfelhívás 1 pont, írásbeli figyelmeztetés 5 pont, megrovás 10 pont).

[50] A munkáltatót külön jogszabályi felhatalmazás nélkül, az utasítási jogából eredően megilleti a szabálytalan munkavégzéssel kapcsolatos intézkedés joga, mint a munkáltatói fegyelmezés egyik eszköze, amely a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő perekben is irányadó bírói gyakorlat (Mfv.II.10.124/2019/3., BH 1998. 510., MD I. 347.) szerint nem minősül hátrányos jogkövetkezménynek, illetve fegyelmi büntetésnek.

[51] A munkáltató az utasítási jogából eredően bármikor felhívhatja a számvevő figyelmét olyan, általa helytelennek tartott magatartásra (a perbeli esetben a magáncélú internethasználatra), ami kötelezettségszegésnek minősül. Az ellenkező álláspont elzárná a munkáltatót a nem megfelelő munkavégzés bírálatától, illetőleg kizárólag hátrányos jogkövetkezmény (fegyelmi büntetés) alkalmazásával nyílna erre lehetőség. Mindez nemcsak

lehetővé, de adott esetben szükségessé is teszi, hogy a munkáltató felróhassa a számvevőnek a kötelezettségszegést.

[52] A fentiekben kifejtettekre tekintettel nincs annak törvényes akadály, hogy a teljesítményértékelési keretrendszer szabályai alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója munkáltatói intézkedéseket adjon ki, illetve azokat differenciálja a szabálytalan munkavégzés (a kötelezettségszegés) súlyosságához viszonyítva. A munkáltatói intézkedés differenciált elnevezésével törvénysértés nélkül jelezhető a számvevő irányában, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója – mérlegelési jogkörében eljárva – milyen súlyúnak értékelte a szabálytalan munkavégzést. Az a körülmény, hogy a legsúlyosabb szabálytalanság esetén alkalmazandó munkáltatói intézkedés elnevezése a szabályzatban „megrovás”, nem változtatja meg annak jogi természetét, az nem minősül a fegyelmi felelősség körében alkalmazott szankciónak.

[53] Az elsőfokú bíróságnak a fentiektől eltérő – az alperes elnöke felhatalmazásának terjedelmével, a megrovás jogi természetével, kibocsáthatóságával, az IBSZ rendelkezéseinek alkalmazhatóságával, a fegyelmi felelősség szabályaival kapcsolatos – okfejtése megalapozatlan, ellentétes a Kttv. és az ÁSZ tv. fenti rendelkezéseivel.

[54] Helyállóan utalt az alperes fellebbezésében arra, hogy az alperes elnöke a törvény felhatalmazó rendelkezése alapján a számvevők munkateljesítményének értékelése körébe vonhatja a számvevők által elkövetett valamennyi szabályszegést, függetlenül attól, hogy az valamely konkrét munkaköri feladathoz kapcsolódik-e, vagy sem. Az alperes által nem említett további mellőzhetetlen feltétel azonban, hogy a szabálytalan munkavégzés a teljesítményértékelés körében csak akkor értékelhető, ha az a számvevő munkateljesítményére kihatással van.

[55] Az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdése alapján a számvevő jogviszonya felmentéssel akkor szüntethető meg, ha a munkájáról készített teljesítményértékelés eredménye alapján a munkaköri feladatainak ellátása nem megfelelő színvonalú.

[56] Az idézett törvényi rendelkezés értelmében a felmentési jog gyakorlásának mellőzhetetlen előfeltétele a számvevő nem megfelelő színvonalú feladatellátását megállapító teljesítményértékelés. A perbeli esetben az alperes felmentést megalapozó teljesítményértékelés hiányában szüntette meg a felperes közszolgálati jogviszonyát, figyelemmel arra, hogy kizárólag a teljesítményértékelés egyik komponensére, a megrovást tartalmazó munkáltatói intézkedésre alapozta döntését, amely önmagában, teljeskörű teljesítményértékelés hiányában, nem minősül a törvény, illetve a szabályzat szerinti teljesítményértékelésnek. A teljesítményértékelés keretrendszer (a szabályzat), a Kttv. 130. § (1) bekezdésének és az ÁSZ tv. 16. § (5) bekezdésének a rendelkezései értelmében a teljesítményértékelés alapján alkalmazott jogkövetkezmény (a felmentés) akkor megalapozott és jogszerű, ha a munkáltatói jogkör gyakorlója a teljesítményértékelést az azt megalapozó három komponens egyenkénti és komplex vizsgálata és együttes értékelése alapján végezte el és ennek eredménye, hogy a számvevő részéről a munkaköri feladatok ellátása nem megfelelő színvonalú.

[57] A Kúria a felmentést a törvényi előfeltétel, a teljesítményértékelés hiánya miatt minősítette jogellenesnek, ezért szükségtelen annak további vizsgálata, hogy a felmentési jogot az arra jogosult gyakorolta-e, az alperes megsértette-e a „négy szem” elvét, a felmentési ok a kétszeres értékelés tilalmába ütközik-e, a megrovások értékelhetőek voltak-e.

[58] Az elsőfokú bíróság a felmentés jogellenességével összefüggő kereseti kérelem vonatkozásában megalapozottan helyezkedett arra az álláspontra, hogy a felperes keresete jogkérdésként elbírálható, ezért az anyagi pervezetés szabályait a megfelelő körben alkalmazta, az alperes bizonyítási indítványait megalapozottan utasította el. A jogi indokolás tartalmazza az ítélet alapjául szolgáló jogszabályokat és azok értelmezését, vagyis a bíróság

nem sértette meg a Kp. 71. § (2) bekezdés b) és d) pontjában, 78. § (2) bekezdésében, a Pp. 237. §-ában, 266. § (1) bekezdésében, 276. § (1) és (5) bekezdésében, valamint a 346. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.

[59] Az első megrovással összefüggésben az alperes – a fentiekben kifejtettekre figyelemmel – megalapozottan hivatkozott arra, hogy a teljesítményértékelési keretrendszer szabályai alapján a munkáltatói jogkör gyakorlója a számvevővel szemben a munkavégzés szabálytalansága (a kötelezettségszegés) miatt munkáltatói intézkedést kibocsáthat. Megalapozottan hivatkozott arra is, hogy a magáncélú internethasználatot az elkövetéskor hatályos IBSZ már tilalmazta, azonban téves az a következtetése, amely szerint nincs jelentősége annak, hogy az első megrovást megalapozó kötelezettségszegés a teljesítményértékelési keretrendszer hatályba lépése előtti időszakra esett.

[60] A teljesítményértékelési keretrendszer (a szabályzat) a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény az 1. § (1) bekezdése és (4) bekezdése értelmében nem esik e törvény hatálya alá, mert nem minősül jogszabálynak, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköznek, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett jogbiztonság azonban ennek hiányában is megköveteli, hogy a munkáltató szabályzata annak hatálybalépését megelőző időre ne állapíthasson meg kötelezettséget, kötelezettséget ne tehessen terheesebbé, valamint ne vonhasson el, vagy korlátozhasson jogot, és ne nyilváníthasson valamely magatartást jogellenessé. A perbeli esetben ez azt jelenti, hogy a teljesítményértékelési keretrendszer hatályba lépését megelőzően elkövetett kötelezettségszegés nem értékelhető a szabályzat szerint munkáltatói intézkedéssel (megrovással), figyelemmel arra, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlóját az alperes korábban ilyen formában és tartalommal nem ruházta fel a munkáltatói intézkedés kiadására, a teljesítményértékelésnél nem vette figyelembe, illetve nem fűzött hozzá jogkövetkezményt.

[61] Az alperes fellebbezésében csupán hivatkozott a Kttv. 195. § (5) bekezdésébe foglalt – az átalánykártérítés összegszerűsége mértékének a megállapítására vonatkozó – rendelkezések megsértésére, azonban állítását nem indokolta, ezért a Kúria ebben a körben nem vizsgálódhatott.

[62] A fentiekben kifejtettekre figyelemmel a Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét a Kp. 109. § (1) bekezdése alapján – a fentiek szerinti, részben eltérő indokolással – helybenhagyta.

## **A döntés elvi tartalma**

[63] *A munkáltatót külön jogszabályi felhatalmazás nélkül, az utasítási jogából eredően megilleti a szabálytalan munkavégzéssel kapcsolatos intézkedés joga, mint a munkáltatói fegyelmezés egyik eszköze, amely a közszolgálati jogviszonnyal összefüggő perekben is irányadó bírói gyakorlat szerint nem minősül hátrányos jogkövetkezménynek, illetve fegyelmi büntetésnek.*

## **Záró rész**

[64] Az alperes – a Kp. 35. §-a alapján alkalmazandó Pp. 83. § (2) bekezdése, 85. § (1) bekezdése és 102. § (1) bekezdése, valamint a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi

költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontja, 3. § (5) bekezdése alapján – köteles a fellebbezéssel érintett pertárgyérték (20.684.730 forint) és a jogi képviselő által kifejtett munkával arányosan számított, a pernyertes felperest megillető másodfokú perköltség megfizetésére.

[65] Az alperes az illetékről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés c) pontja alapján teljes személyes illetékmentességben részesül, ezért a le nem rótt fellebbezési eljárási illeték a Kp. 35. § (1) bekezdés alapján alkalmazandó 95. § (1) bekezdés c) pontja és a Pp. 102. § (6) bekezdésére figyelemmel az állam terhén marad. Az Itv. 46. § (1) bekezdése értelmében a pertárgyérték 8%, azaz 1.654.778 forint.

[66] A Kúria ítélete ellen fellebbezésnek és felülvizsgálatnak sincs helye [Kp. 99. § (1) bekezdés, 116. § d) pont].

[67] A Kúria a fellebbezést a Kp. 99. § (3) bekezdés alapján alkalmazandó Kp. 77. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

Budapest, 2022. május 18.

Dr. Farkas Katalin s. k. a tanács elnöke, Dr. Stumpf-Rádai Ágota s. k. előadó bíró, Dr. Magyarfalvi Katalin s. k. bíró