

BERKE GYULA*

A jogviszonyváltásról: a közösségi szolgáltatások átszervezésének munkajogi következményei

*Change of Legal Relations:
Consequences for Labour Law of the Restructuring of Public Services*

ABSZTRAKT

A közösségi szolgáltatások megszerzésének változása gyakran azzal a következménnyel jár, hogy megváltozik az ezek körében foglalkoztatottak munkavégzésre irányuló jogviszonya. A változás háttérében leggyakrabban a közszolgálati jogviszonyok magán-munkajogviszonnyá alakulása következik be. A változások mögött általában az a jogalkotói szándék húzódik meg, hogy a jogviszonyok az átvevő munkáltatókkal fennmaradjanak. Ez a szándék a magyar munkajogban és közszolgálati jogban változatos jogtechnikai módszerekkel valósul meg. A dolgozat ezeket tekinti át a közszolgáltatások különböző területein.

Kulcsszavak: közszolgáltatások, kiszervezés, változás a munkáltató személyében, jogviszonyváltás, közszolgálat

ABSTRACT

Changes in the organization of public services often have the consequence of changing the employment relationship of those employed among them. The change is often caused by the transformation of civil service legal relations into private employment law. In the background of changes are usually the legislature's intention to maintain legal relations with the successor employers. This intention is realized in Hungarian labor law and civil service law by various legal and technical methods. The paper reviews these in different areas of public services.

Keywords: public services, outsourcing, business transfer, change of legal relations, public servant

* Dr. Berke Gyula egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék, e-mail: berke.gyula@ajk.pte.hu. A tanulmány az NKFIH OTKA K132085 „Magánautonómia és kollektív autonómia a munkajogban” című kutatási program támogatásával készült.

Az utóbbi évek, sőt talán inkább évtizedek hazai munkajogi és közszolgálati praxisában az egyik leggyakrabban említett fogalom a jogviszonyváltás, egyes összefüggésekben jogállásváltozás volt, illetve – újabb jogalkotási fejlemények nyomán – ma is az. Legújabbban a felsőoktatási intézmények úgynevezett modellváltásával kapcsolatos jogalkotási lépések váltottak ki érdeklődést, noha az alapítványi fenntartásba kerülő felsőoktatási intézményekre, illetve az érintett intézmények által alkalmazandó jogviszonyváltási szabályokra vonatkozó rendelkezések már 2019-ben hatályba léptek.¹ Ezekről a felsőoktatásban foglalkoztatottakra vonatkozó szabályoktól függetlenül is megállapítható az, hogy a jogviszonyváltás problematikája számos, a közösségi szolgáltatások körébe tartozó ágazatot, alágazatot érintett az elmúlt évtizedekben, s érint napjainkban is.

A munkajogi szabályozási dilemma háttérében a közösségi szolgáltatások biztosításával, megszervezésével összefüggő állami (s részben önkormányzati) politikai elképzelések,² illetve ezek megvalósítására irányuló jogalkotási lépések állnak. Ezeknek ugyanis szinte egyenes következménye az, hogy közszolgáltatásokat ellátók által foglalkoztatottak jogállása megváltozik, jogviszonyaik – változatos metodikában – átalakulnak. Erre a változásra gyakorta úgy kerül sor, hogy az érintettek-re irányadó, a foglalkoztatottak jogviszonyaira vonatkozó szabályok a közszolgálati jogviszonyokra vonatkozó szabályok hatálya alól – igencsak változatos megoldások mellett – a magánmunkajog hatálya alá „váltanak”, vagy a változás éppen megfordítva jön létre. Az is számos esetben előfordult a közelmúlt évtizedekben, hogy az úgynevezett közszférán belül került sor a „jogviszonyváltásra”, azaz a változás háttérében a közszférán belüli átszervezések húzódtak meg, közelebről az, hogy az (azonos) közfeladatokat más közjogi jogállású szervre bízva a jogalkotó, s ez rendszerint másik közszolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabály személyi (szervi) hatályának érvényesülését is jelenti.

1. A jogintézmény eredete és eszmei előzményei

A magyar munkajogban a kilencvenes évek közepén megjelent jogintézményt az ezredfordulót követően kezdte a munkajogi (közszolgálati jogi) irodalom a címben említett elnevezéssel illetni.³ A jogintézmény kialakulásának/kialakításának háttérében két alapvető (magyar) munkajogi rendszertani, illetve tételes jogi (szabályozási) jellegzetességet említhetünk.

¹ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) 117/C. §-a.

² Az elsősorban a helyi közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatosan a tárgykörhöz lásd Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013. A probléma általános megítéléséhez különösen HORVÁTH M. Tamás: *Szemponatok a területi közszolgáltatások reguláris változásainak vizsgálatához*. In: Horváth: i. m., 9.

³ Az intézmény kialakulásához és alapjaihoz lásd BERKE Gyula: Az ún. jogviszonyváltás a magyar munkajogban. In: Lehoczkyné Kollonay Csilla–Petrovics Zoltán (szerk.): *Liber amicorum: Studia Ida Hágelmayer dedicata: Ünnepi dolgozatok Hágelmayer Istvánné tiszteletére*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2005, 62.

Az egyik jelenség a magyar munkajognak az 1992. július 1. napi hatállyal kialakult, úgynevezett trichotóm szerkezete. Az Mt.,⁴ a Kjt.⁵ és a Ktv.⁶ hatálybalépésével a függő munka jogviszonyaiban való foglalkoztatás szabályrendszerének olyan szerkezete⁷ alakult ki, amely potenciálisan magában hordozta azt a lehetőséget, hogy amennyiben az egyes törvények hatálya alatt álló munkáltatók feladatait (s ezekhez kapcsolódóan esetleg egyes erőforrásait) másik törvény hatálya alatt álló munkáltató vette át, úgy szükségképpen felmerült a munkaviszonyok, közalkalmazotti vagy köztisztviselői jogviszonyok sorsának kérdése. Ez a helyzet a kilencvenes évektől kezdődően az állami közfeladat-ellátásra vonatkozó politikai elképzelések változásaihoz kapcsolódóan állott elő, közelebbről úgy, hogy a közszférában ellátott tevékenységeket privatizálták, mintegy kiszervezték, azaz magánjogi jogállású (az Mt. hatálya alatt álló) vállalkozásoknak, esetleg nem üzleti haszonszerzési céllal működő jogalanyoknak adták át. Ez a jelenség később gyakorta megfordítva is bekövetkezett: a magánszférában folyó tevékenységek a Kjt. vagy a Ktv. hatálya alatt álló költségvetési, illetve közigazgatási szervekhez kerültek (rendszerint jogszabályi rendelkezések folytán). Meg kell jegyezni, hogy ezek az esetek nem hazai jelenségek: a közfeladatok ellátásának módjára, mikéntjére, a közfeladat kötelezettjére vonatkozó dilemmák az elmúlt mintegy fél évszázad közigazgatási jogát szerte a világon jellemezték.⁸ A hazai gyakorlatban is számos ilyen eset jelent meg (a köznevelésben, egészségügyi⁹ szolgáltatások stb. körében).

A tárgykör háttéréként felvázolható másik jogi jelenség az, hogy a kilencvenes évektől kialakult a (magán)munkajogban az úgynevezett jogutódlási intézményrendszer szabályozása.¹⁰ A jogintézmény kezdetei a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára mennek vissza, ám a kilencvenes évek közepétől a tárgykör tételes jogi szabályozást is kapott.¹¹ Ennek részletei mellőzésével csupán azt említjük meg, hogy az 1997. évi LI. törvény iktatta az Mt.-be annak 85/A. §-át, amely először rögzítette azt a joghatást, hogy a munkáltatói jogutódlás esetében a munkajogviszonyból származó jogok és köteleességek a jogelőd munkáltatóról a jogutód munkáltatóra szállnak át. Egyéb kapcsolódó (joghatásbéli) rendelkezések mellett, illetve az Mt. szabályainak gyakori

⁴ Az 1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről.

⁵ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.

⁶ A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény.

⁷ Eltekintve e struktúra részletes bemutatásától csupán arra utalunk, hogy az említett törvények szervei (személyi) hatályát az jellemezte, hogy a munkáltatókkal kizárólag az adott törvény által szabályozott jogviszonytípus jöhetett létre. A korabeli Mt. a rendszer általános szabályaként jelent meg, amennyiben egyes rendelkezéseit – eltérő jogtechnikai megoldással – a Kjt. és a Ktv. hatálya alatt is alkalmazni kellett. Ez utóbbi megoldás a Kjt. hatálya alatt napjainkig megmaradt, míg a korabeli Ktv. hatálya alatti szerveknél (munkáltatóknál) a szabályozás további differenciálódása következett be azzal, hogy az Mt. mögöttes alkalmazása több, úgynevezett jogállási törvény esetében megszűnt, azaz számos jogállási törvény az önálló kódexszerű (munkajogi, közszolgálati jogi) szabályozás igényével lépett fel.

⁸ Ádám Antal: A közjogi szerződésekről. *JURA*, 2004/1., 5. A szerző e szerződések több típusát különbözteti meg, s a szerződések háttérében a közfeladatok ellátásának magánjogi (egyházi jogi) jogalanyok általi ellátása húzódik meg.

⁹ BERKE (2005): i. m., 77.

¹⁰ BERKE Gyula: *Jogutódlás a munkáltató személyében*. PhD-értekezés, Pécs, 2006.

¹¹ A tételes jogi szabályozás kialakulásához lásd BERKE (2006): i. m., 209.

módosítása nyomán alakult ki végül (s volt hatályban 2012. július 1. napjáig) a (magán)munkajogi szabályanyag. A 2012. évi I. törvény (Mt.) a jogintézmény lényeges jellegzetességeit megtartva – jelentős egyszerűsítéssel – szabályozta a tárgykört „a munkáltató személyében bekövetkező változás” cím alatt.¹² Lényeges körülmény, hogy az úgynevezett jogutódlás (magán)munkajogi szabályainak kodifikálására a 2001/23/EK irányelv (korábban azonos tárgykörben a 77/187/EGK irányelv) rendelkezéseinek átvétele érdekében került sor. Az irányelv szabályai közül azt a tárgyunk szempontjából lényegeset emeljük ki, amely az 1. cikk (1) bekezdés c) pontjában található, s lényege szerint az irányelvnek a munkajogviszonyok átszállására vonatkozó rendelkezéseit nem kell alkalmazni a közigazgatási átszervezések esetében.¹³

Már jóval az Mt. említett szabályainak 2012. évi hatálybalépését megelőzően megjelent a közzolgálati szabályozás körében az úgynevezett jogviszonyváltás. A Kjt. 25/A. §-ának beiktatására a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvények módosításáról szóló 1995. évi XLVIII. törvénnyel került sor. Az a dogmatikai konstrukció, amely ezzel kialakult, lényegét tekintve változatlan maradt napjainkig, ezézt alább, a hatályos joggal kapcsolatosan mutatjuk be. Említésre méltó, hogy az 55/1995. (IX. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányellenesnek a jogalkotó által kialakított megoldást.

A köztisztviselők jogában is viszonylag korán kialakult a jogviszonyváltás szabálycsoportja. Nehéz volna választ adni arra a kérdésre, hogy erre miért nem a szabályoknak a Kjt.-ben való megjelenésével egy időben került sor. A Ktv. 17/A. §-át az 1996. évi CXXIV. (kölségvetési) törvény iktatta a Ktv.-be (egyéni képviselői indítvány nyomán). A törvény szemlélete teljes egészében megegyezett a Kjt. megoldásával.

Az említett megoldásokkal a közzféra munkajogi szabályai körében tulajdonképpen törvényi elismerést nyert a közzolgálati funkciók kiszervezése, pontosabban e kiszervezések, magánosítások munkajogi következményeinek rendezése. A Kttv. hatálybalépése ezt a jelenséget nem érintette; ennek dogmatikai megoldása alapvetően azonos maradt a Ktv. megoldásával, amelyet alább a hatályos jog tárgyalásánál mutatunk be.

2. A Kjt. 25/A. § jogviszonyváltási konstrukciója

A jogviszonyváltási szabályok „östípusának”, s tulajdonképpen e körben az általános szabálynak tekinthető a Kjt. 25/A. §-a, amelyet a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény 115. §-a 1995. június 30. napi hatállyal iktatott a Kjt.-be, amely korábban ilyen tárgyú szabályokat nem tartalmazott. A törvény indokolása a következőkre mutatott rá. „A Kjt. és az Mt. hatályba lépését követően a tapasztalatok azt igazolták, hogy megalapozottak azok

¹² Mt. 36. és következő §-ai.

¹³ A szabály az irányelv 1998. évi módosításakor jelent meg a szövegben annak nyomán, hogy a rögzített jogelv az Európai Bíróság gyakorlatában kialakult. Lásd különösen: C-298/1994. Anette Henke v. Gemeinde Schierke.

a szakmai kritikák, amelyek a közalkalmazotti jogviszony, valamint a munkaviszony közötti átjárhatóság szabályozásának hiányára vonatkoznak. A törvényjavaslat ezt a hiányt pótolja azáltal, hogy abban az esetben, ha a munkáltató fenntartója nem állami szervnek, vagy nem helyi önkormányzatnak adja át fenntartói jogát, a közalkalmazotti jogviszony a Kjt. 25. § (1) bekezdésének c) pontjában¹⁴ meghatározottak szerint szűnik meg. Ha az új munkáltató a továbbfoglalkoztatást vállalja, a közalkalmazott a tájékoztatást követően 30 napon belül írásban nyilatkozik, hogy hozzájárul-e a továbbfoglalkoztatáshoz vagy sem. Amennyiben a közalkalmazott hozzájárul a továbbfoglalkoztatáshoz, a munkaszerződés megkötését megelőző közalkalmazotti jogviszonyát úgy kell tekinteni, mintha azt az új munkáltatónál töltötte volna el.” Amint az indoklás is mutatja, a Kjt. 25/A. § (1) bekezdésének eredeti tényállása az volt, hogy a (költségvetési intézményi jogállású) munkáltató fenntartója nem állami szervnek vagy nem helyi önkormányzatnak adja át fenntartói jogát. Ennek alapvető joga – a korabeli munkajogi rendszertani sajátosságokból következően – az volt, hogy a közalkalmazotti jogviszony az átadás időpontjában megszűnt, s ehhez a megszűnéshez kapcsolódott a munkáltató előzetes (az átadást megelőzően legalább hatvan nappal fennálló) értesítési kötelessége a közalkalmazottal szemben, s ezzel egyidejűleg tájékoztatási kötelezettség arról, hogy az új (az Mt. hatálya alatt álló) munkáltató a közalkalmazott továbbfoglalkoztatását vállalja-e. Hangsúlyozni kell, hogy ebben a tényállásban a magánmunkáltatónak tehát nem volt ex lege továbbfoglalkoztatási kötelessége. A munkáltatói nyilatkozat nyomán a közalkalmazott is nyilatkozatot tett arról, hogy hozzájárul-e továbbfoglalkoztatásához. (Hallgatása ennek elutasítását jelentette.) Hozzájárulása esetén a közalkalmazottal az új munkáltató munkaszerződést kötött (a jogviszony folyamatosságának törvényi szabálya mellett.) E szabályok megfelelő alkalmazását rendelte a törvény abban a tényállásban is, amelyben a munkáltatónak vagy a munkáltató egy részének gazdasági társasággá történő átalakítására került sor.¹⁵

A Kjt. 25/A. § rendelkezéseinek módosítására számos alkalommal sor került, ám a leglényegesebb (koncepcionális értékű) változást a 2003. évi XX. törvény hozta magával, amely törvény számos munkajogi tárgyú jogszabálynak kifejezetten jogharmonizációs célú módosításáról rendelkezett, s erre a Kjt. 25/A. §-t módosító 39. §-ához fűzött indoklás is rámutatott. „A törvény a jogutódlásról szóló 2001/23/EK irányelv átvételével összefüggésben kiegészíti a közalkalmazotti jogviszony megszűnésének esetkörét. Az irányelv harmonizációja során rendelkezni szükséges arról az esetről is, ha jogállásváltás történik amiatt, hogy

- az Mt. hatálya alól a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény (a továbbiakban: Kjt.) vagy a Kjt. hatálya alól az Mt., továbbá
- az Mt. vagy a Kjt. hatálya alól a köztisztviselői jogállásáról szóló törvény (a továbbiakban: Ktv.) hatálya alá kerül a munkáltató.”

¹⁴ Ez a korabeli szabály rendelkezett a közalkalmazotti jogviszonynak a munkáltató jogutód nélküli megszűnése esetében bekövetkező megszűnéséről.

¹⁵ Mellőzzük itt annak elemzését, hogy ez a tényállás-meghatározás pontatlan volt, hiszen a korabeli szabályok szerinti átalakulásra nem is kerülhetett sor, csupán arra, hogy az alapító a költségvetési intézmény vagyonát vitte be gazdasági társaságba.

A 2003. évi módosítás nyomán kialakult konstrukció lényegében napjainkig tartja magát. A Kjt. 25/A. § (1) bekezdésében meghatározott – a jogviszonyváltás alapjául szolgáló – törvényi tényállás alapján jól látható, hogy ez tulajdonképpen az Mt. úgynevezett jogutódlási tényállásának leképezése, adaptálása. Lényege szerint azonos az Mt. 36. § (1) bekezdésében rögzítettel: a (költségvetési szervei jogállású) munkáltató úgynevezett gazdasági egységének az Mt. hatálya alá tartozó munkáltató számára való átadásáról van szó azzal, hogy adott esetben az „egész” munkáltató egységes (egyetlen) gazdasági egységnek minősülhet. E tényállás jogkövetkezménye a közalkalmazotti jogviszony *ex lege* megszűnése (az átadás-átvétel időpontjában) azzal, hogy erre (a megszűnésre) vagy úgy kerül sor, hogy a megszűnést követően munkaviszony keletkezik, vagy úgy, hogy a munkaviszony keletkezése elmarad. A konstrukció sarkalatos eleme a Kjt. 25/A. § (3) bekezdésében rögzített szabály, amely az átvevő (magán)munkáltató munkaszerződéses ajánlattételi kötelezettségét tartalmazza. Az ajánlat közalkalmazott általi elutasításának (az úgynevezett ellentmondási jog gyakorlásának) nyomán a közalkalmazott a jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó juttatásokra jogosult.¹⁶ Az ajánlat közalkalmazott általi elfogadásával a felek között munkaszerződés jön létre, amely ennél fogva a munkaviszony keletkezésének jogalapja. Ezt itt azért hangsúlyozzuk, mert az alább említendő Kjt. 25/A. § (7) bekezdés ebben a tekintetben (is) lényegesen eltér a most szóban lévő – általánosnak tekinthető – szabálytól. A munkáltatói ajánlat egyes kötelező tartalmi elemeire vonatkozó – itt nem részletezett – rendelkezéseket tartalmaz a Kjt. 25/B. §-a, amelyet ugyancsak az említett 2003. évi törvény iktatott a Kjt.-be, s amelynek rendelkezései összességében tulajdonképpen – azonosan az Mt. úgynevezett jogutódlási szabályainak szemléletével – azt célozzák, hogy a létrejövő munkaviszony lényeges tartalmi elemei azonosak legyenek a korábbi közalkalmazotti jogviszonyéval. Említésre méltó a Kjt.-nek az a (rég) hiányossága, hogy – eltekintve a közalkalmazotti érdekképviselőkkel szembeni tájékoztatási és konzultációs kötelezettségtől – a kollektív munkajogi (közalkalmazotti jogi) intézmények sorsára vonatkozó kifejezett szabályt nem tartalmaz.¹⁷

3. A 2012. évi Mt. koncepcióváltása, az Áht. és az Nktv.

3.1. A 2012. évi Mt. koncepcióváltása

Az Mt. 2003. évi XX. törvénnyel bekövetkezett módosítása jelenítette meg az Mt.-ben a jogviszonyváltás intézményét. Ez az intézmény is rendkívül változatos fejlődé-

¹⁶ A Kjt. 37. § (2) és (4)–(6) bekezdéseinek vagy a Kjt. 27. § (2) bekezdésének alkalmazásával. A végkielégítésre jogosultsággal kapcsolatosan említést érdemel, hogy a továbbfoglalkoztatást elutasító közalkalmazotti nyilatkozat esetében nem alkalmazhatók a Kjt. 37. § (7) bekezdésének az úgynevezett emelt összegű végkielégítésre vonatkozó rendelkezései.

¹⁷ Például a kollektív szerződéses munkafeltételek vagy a közalkalmazotti tanácsok sorsa tekintetében. Noha a dolog természetéből következően a kollektív szerződéses munkafeltételek fenntartásáról nem lehet szó, illetve a közalkalmazotti tanács további működéséről sem, ám a jogalkalmazást minden bizonnyal segítené kifejezett szabály beiktatása.

sen ment keresztül, mígnem (ugyancsak a korábbi Mt. 2012. évi hatályvesztéséig) az Mt. 86/B-86/E. §-ában stabilizálódott az intézmény szabályozása.¹⁸ A jogviszonyváltás törvényi tényállását a jogalkotó akként határozta meg, hogy az alapító vagy a munkáltató döntése alapján a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak, vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) a Kjt. vagy a Ktv. (később: Kttv.¹⁹) hatálya alá tartozó munkáltató számára kerül átadásra. A tényálláshoz az Mt. a munkajogviszony megszűnésének joghatását fűzte, egyúttal úgy rendelkezett, hogy – a munkavállaló tájékoztatása mellett – az átvevő költségvetési, illetve közigazgatási szerv köteles kinevezési ajánlatot tenni a munkavállaló számára. Lényeges jellegzetessége volt a jogintézménynek, hogy tartalmazta a munkavállaló úgynevezett ellentmondási jogát, azaz azt a lehetőséget, hogy a munkavállaló a további (közszolgálati jogviszonyban való) foglalkoztatást megtagadó nyilatkozatot tegyen.²⁰ Ez a munkajogviszony megszűnésének joghatásával járt. Ellenkező esetben sor került a munkavállaló kinevezésére, mégpedig a törvény által meghatározott feltételekkel. A konstrukció jellegzetessége összességében az volt, hogy a törvény tulajdonképpen a munkajogi jogutódlás joghatásait igyekezett biztosítani azokban az esetekben is, amelyekben a gazdasági egységek átvételére nem az Mt. hatálya alatt álló munkáltatók részéről került sor. Nyilvánvaló, hogy a (magán)munkajogi, úgynevezett jogutódlási dogmatikai konstrukció ezekben a tényállásokban nem volt alkalmazható, ám a jogalkotó igyekezett biztosítani a jogviszonyok kontinuitását.²¹

A 2012-ben hatályba lépett Mt. lényeges, koncepcionális értékű megoldása volt, hogy szakított a 2003-ban kialakított magánmunkajogi jogviszonyváltási szabályokkal. A törvény indokolása határozottan utalt a jogalkotói szándékra,²² s az a tételes jogban is markánsan jelent meg. Az Mt. 63. §-a rendelkezik a munkaviszony megszűnésének eseteiről (tényállásairól), és e körben arról, hogy (a törvény erejénél fogva) megszűnik a munkaviszony, ha az Mt. 36. § (1) bekezdése szerinti jogügylet vagy jogszabály rendelkezése alapján a gazdasági egységet átvevő munkáltató nem az Mt. hatálya alá tartozik. Mellőzte tehát az Mt. a korábbi jogviszonyváltási szabályok alkalmazását, sőt éppen ellenkezőleg, a munkaviszony ex lege felszámolása mellett foglalt állást. A jogviszony megszűnését megelőzően az átadó munkáltatónak írásbeli tájékoztatási kötelessége áll fenn a munkavállalóval szemben (a megszűnés tervezett időpontjáról és annak indokáról). A megszűnéshez a munka-

¹⁸ A folyamat áttekintéséhez lásd BERKE Gyula: A munkáltató személyében bekövetkező változás magyar intézménytörténete. In: Auer Ádám–Berke Gyula–György István–Hazafi Zoltán (szerk.): Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Dialóg Campus, Budapest, 2018, 125.

¹⁹ A 2011. évi CXCV. törvény hatálybalépése nyomán.

²⁰ Lásd a korábbi Mt. 86/B. § (5) bekezdését.

²¹ Meg kell említeni, hogy az említett rendelkezést az Mt.-be iktató törvény javaslata kifejezetten utalt arra, hogy az irányelv rendelkezéseinek átvétele érdekében történt a jogalkotási lépés. Ez – megítélésünk szerint – azonban szükségtelen volt, hiszen az irányelv hatálya ezekre a tényállásokra nem terjed ki, miként az alább említendő olyan esetekre sem, amelyekben a közszférából a magánszférába való átvétel jelenik meg. Ennek az álláspontnak az indoka részben az említett *Henke*-ügy, részben pedig (különösen az utóbb említett esetekben) az, hogy az irányelv személyi hatálya – a 2. cikk (1) bekezdés c) pontja alapján – ki sem terjed a nemzeti jog szerint nem munkavállalónak minősülő személyekre.

²² Lásd a 63. §-hoz fűzött indokolást.

vállaló végkielégítésre jogosultsága kapcsolódik az Mt. 77. § (1) bekezdés c) pontja alapján, amelynek kötelezettje – magától értetődően – az átadó magánmunkáltató. A megoldással tulajdonképpen előállt az a helyzet, hogy a költségvetési szféra mentesült a munkavállalók közszolgálati jogviszonyba való átvételének korábbi kötelezettsége alól, illetve mentesült a korábbi jogviszonyból származó esetleges munkáltatói terhek alól is. Magától értetődő, hogy új kinevezés a munkaviszony megszűnését követően létrejöhet a felek között.

3.2. Az államháztartási szabályok változása

Az Mt.-ben 2012-ben megvalósult megoldás nem sokáig érvényesült teljeskörűen, hiszen az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 9/A. címének beiktatásával megjelentek a törvényben az állami, valamint önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok állami, valamint önkormányzati feladatellátásának költségvetési szerv által történő átvételére vonatkozó szabályok. Az Áht. 11/F. §-a a közfeladatnak az ügynevezett jogállási törvények hatálya alá tartozó költségvetési szerv általi átvétele esetére a munkaviszony közszolgálati jogviszonnyá való átalakulásáról rendelkezett, s ezzel tulajdonképpen a „jogállásváltozás” sajátos szabályait rendelte (újra) alkalmazni az Mt. és az ügynevezett jogállási törvények viszonylatában – igaz, a korábbi Mt.-től, és tegyük hozzá: minden más jogviszonyváltási szabálytól lényegesen eltérő szemléletben. Hangsúlyozni kell, hogy az Áht. szóban lévő szabálya csak a száz százalékban állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok tekintetében alkalmazandó. A jogállásváltozás ugyan a törvény erejénél fogva – a közfeladat átvételének időpontjában – bekövetkezik,²³ ám az átalakuláshoz az a szabály kapcsolódik, hogy a kinevezési okmány átvételét követő tizenöt napon belül a (volt) munkavállaló – a kinevezés tudomásulvétele helyett – nyilatkozatot tehet arról, hogy a további foglalkoztatáshoz nem járul hozzá. A nyilatkozat joghatása az, hogy a jogállásváltozás – amely a közfeladat átvételével tulajdonképpen már végbement – mégsem következik be, és a munkaviszony „jogállásváltozás nélkül a jogállásváltozás időpontját követő harmincadik napon megszűnik”.²⁴ A megszűnéshez kapcsolódó juttatások (végkielégítés, a munkavégzés alóli felmentés idejére járó díjazás) megfizetésének kötelessége az átvevő költségvetési szervet terheli. Az Áht. kapcsolódó szabályai a létrejövő közszolgálati jogviszonyok tartalmára vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazzák.²⁵

Az Áht. 11/F. § (10) bekezdése arra a hazai közszolgálati jogban a 2001. év óta fennálló helyzetre reagál, hogy az ügynevezett jogállási (közszolgálati) törvények hatálya alatt munkaviszonyban való foglalkoztatásra is sor kerülhet. A reakció meglepő: amennyiben a (volt) munkavállaló további foglalkoztatására (ismét) munka-

²³ Kivételként csak azok az esetek jönnek szóba, amelyekben a közszolgálati jogviszony a jogállási törvények hatálya alatt nem állhat fenn.

²⁴ Azért idéztük a törvényi rendelkezést, hogy rámutassunk annak önellentmondására.

²⁵ Az Áht. 11/F. § (12) és (13) bekezdésének beiktatására csak később, 2018-ban került sor. E kollektív munkajogi szabályok a kollektív szerződés hatályának és az üzemi tanácsnak a megszűnéséről rendelkeznek.

viszonyban kerül sor, úgy a munkaviszony „nem alakul át”, hanem a munkavállaló a jogállásváltozás időpontját (a közfeladat átvételét) követő tizenöt napon belül az (új) munkáltatótól munkaszerződést (valójában, illetve helyesen: munkaszerződéses ajánlatot) kap, s újabb tizenöt napon belül nyilatkozhat arról, hogy a továbbfoglalkoztatáshoz nem járul hozzá. Ebben az esetben a munkaviszony a jogállásváltozás időpontját követő harmincadik napon megszűnik, mégpedig a munkavállaló végkielégítésre és a munkavégzés alóli felmentés idejére járó díjazásra jogosultsága mellett. Az Áht. 11/F. § (11) bekezdéséből kitűnően a törvény a munkaviszony esetében tulajdonképpen – a felek megállapodásának hiányában – az Mt.-nek azt a rendelkezését alkalmazza, amelyet az Mt. 63. § (3) bekezdése arra a tényállásra ír elő, amelyben a gazdasági egységet nem az Mt. hatálya alatt álló munkáltató veszi át. Meg kell említeni, hogy ez a megoldás szemléletében alapvetően ellentétes a munkáltató személyében bekövetkező változás magánmunkajogi szabályaival, illetve az Mt. 36. § (1) bekezdésében – a tárgyban európai munkajogi szabály átvétele érdekében – meghatározott joghatással.

3.3. Konceptióváltás a köznevelési intézmények körében

Ugyancsak az Mt. 2012. évben kialakított koncepcióját töri át a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.) 2016-ban beiktatott 85/A. §-a. Hangsúlyozni kell, hogy eddig az időpontig az Mt. (2012-ben kialakult) általános szabályai érvényesültek, azaz a munkaviszony megszűnt, ha a gazdasági egységet nem az Mt. hatálya alá (hanem a szóban lévő esetekben a Kjt. hatálya alá) tartozó munkáltató vette át. Az Nktv. 85/A. § (1) bekezdése szerint, ha a köznevelési intézmény tekintetében bekövetkező fenntartóváltás következményeként a munkavállaló a Kjt. hatálya alá tartozó átvevő költségvetési szervhez kerül, a munkaviszonya a fenntartói jog átszállásának időpontjában közalkalmazotti jogviszonyra „alakul át”. Az Nktv. számos kivételt is ismer az ex lege átalakulás szabálya alól. Ezek közül itt most azt emeljük ki, hogy az Nktv. is biztosítja a munkavállaló úgynevezett ellentmondási jogát, azaz azt, hogy a munkavállaló olyan nyilatkozatot tegyen, hogy a továbbfoglalkoztatásához nem járul hozzá (azt elutasítja). E nyilatkozatot a munkavállaló – az átvevő költségvetési szerv előzetes, meghatározott tartalmú tájékoztatását követően – a fenntartói jog átszállásának időpontjáig teheti meg. Ilyen nyilatkozat esetében (is) az Mt. 63. § (3) bekezdését kell alkalmazni, azaz a munkaviszony megszűnik (a fenntartóváltás időpontjában). Egészen sajátos tényállást szabályoz az Nktv. 86/A. § (10) bekezdése, amely szerint, ha a munkavállaló a közalkalmazotti jogviszonyba való kinevezést – korábbi további foglalkoztatására vonatkozó jognyilatkozatával ellentétesen – „nem írja alá, nem adja hozzájárulását további foglalkoztatásához, vagy a nyilatkozattételt elmulasztja”, alkalmazni kell az Mt. 63. § (3) bekezdését, azaz a munkaviszony ex lege megszűnésére vonatkozó szabályt, ahogy a törvény fogalmaz: a munkaviszonyt megszűntnek kell tekinteni. A megszűnés időpontja bizonytalan, a törvényi szabályozás e tekintetben korántsem egyértelmű, ám az Mt. 63. § (3) bekezdésének alkalmazása okán a megszűnés időpontjának a fenntartói jog átszállását kell tekintenünk, noha a kinevezés „aláírásának”

megtagadására csak ezt követően kerül(het) sor. A munkaviszonyban álló (állott) vezető jogviszonyának sorsa itt is különös szabályozásban részesül: az átalakulást követően – az Nktv. és a Kjt. rendelkezéseinek figyelembevételével – „kell a vezetői munkakör szintjét és megnevezését megállapítani”. Az Nktv. is tartalmaz a jogviszonyváltás tényállásához kapcsolódó kollektív munkajogi szabályokat. A 85/A. § (13) bekezdése szerint a munkáltatónál hatályos kollektív szerződés a fenntartóváltás időpontjában hatályát veszti, vagy – részleges fenntartói jog átszállása esetén²⁶ – az átvevő költségvetési szervhez át nem kerülő munkavállalókra kiterjedően marad hatályban. A (14) bekezdés szerint a munkáltatónál működő üzemi tanács a fenntartói jog átszállásának időpontjában – a törvény erejénél fogva – megszűnik.

4. A Kjt. 25/A. § (7) bekezdésének beiktatása²⁷

A Kjt. alcímben említett szabályának beiktatására a 2010. évi CLXXV. törvénnyel került sor, hatályos szövegét a 2016. évi CIV. törvény állapította meg. Az itt szabályozott tényállás az, hogy az alapító a költségvetési szerv útján ellátott közfeladatot

- a) az alapító közvetett vagy közvetlen, legalább többségi befolyása alatt álló, vagy
- b) az államháztartásról szóló törvény szerint az alapításra jogosult szerv által alapított és annak közvetett vagy közvetlen, legalább többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság utódszervezet vagy alapítvány részére adja át közfeladat-ellátási és továbbfoglalkoztatási kötelezettséggel.

Látható, hogy a tényállásban a „közfeladat ellátási kötelezettség átadásáról” van szó az Mt. hatálya alatti munkáltató számára, s erre jogszállal kerülhet sor. E tényálláshoz a közfeladat ellátása körében fennálló közalkalmazotti jogviszonyok megszűnésének joghatása kapcsolódik, és egyúttal az, hogy a jogviszony megszűnését követő nappal az új (közfeladatot ellátó) munkáltatóval munkaviszony létesül – mégpedig a törvény erejénél fogva. Ez az indoka annak a rendelkezésnek is, hogy az átadó és átvevő munkáltatók tájékoztatási kötelezettsége kizárólag a Kjt. 25/A. § (2) és (3) bekezdésben foglaltakra kiterjedően áll fenn. Figyelemre méltó ebből a szempontból a szóban lévő (7) bekezdést beiktató 2010. évi törvény 2. §-ához fűzött indokolás, amely a következőt tartalmazza. „A módosítás a közfeladatot ellátó közalkalmazottak érdekeit szolgálja, tekintve, hogy maximális biztonságot és kényelmet nyújt számunkra egy esetleges munkáltatóváltás esetén, amely a mai munkaerő-piacon páratlan. Egyúttal megkönnyíti a két munkáltató közötti átadás-átvételi eljárást, és csökkenti annak adminisztrációs, szervezési terheit. Mindemellett továbbra is meghagyja a dolgozó választási lehetőségét, hogy kíván-e az új, megváltozott munkáltatónál dolgozni.” Akár el is fogadhatjuk azt, hogy a szabály a közfeladatot ellátó közalkalmazottak érdekeit „páratlanul” szolgálja, ám az már kevésbé

²⁶ Nehéz volna abban a kérdésben állást foglalni, hogy a jogalkotó miként is képzele a fenntartói jog részleges átadását, mert megítélésünk szerint ilyen lehetőséget a köznevelési szabályok nem ismernek.

²⁷ A Kjt. 25/A. § (7) bekezdésének tartalma korábban – lényegében változatlanul – a (8) bekezdésben szerepelt. Dolgozatunkban csak a hatályos szöveget érintjük.

magától értetődő, hogy ebből a megoldásból valóban következik-e a közalkalmazott választási lehetősége abban a tekintetben, hogy kíván-e az új, Mt. hatálya alatt álló munkáltatóval munkaviszonyba kerülni. Hangsúlyozni kell ugyanis, hogy a szóban lévő tényálláshoz kapcsolódó jogkövetkezmény az, hogy a volt közalkalmazott és a közfeladatot átvevő magánmunkáltató között a törvény erejénél fogva „munkaviszony létesül”. A munkaviszony jogalapja tehát – eltérően a Kjt. 25/A. § (1)–(6) bekezdéseinek metodikájától – nem a felek munkaszerződése lesz, hanem maga a törvény, azaz tulajdonképpen a jogviszonynak automatikus megváltozására kerül sor.²⁸ E törvényi joghatás mellett a felek szerződéses nyilatkozatának nincs konstitutív hatálya (nem jogviszony-keletkeztető), s ezért nem beszélhetünk a közalkalmazott – említett – úgynevezett ellentmondási jogáról sem, legalábbis nem a Kjt. 25/A. § (6) bekezdésében meghatározott jogkövetkezményekkel. Az kétségtelenül lehetséges, hogy a közalkalmazott (általában) megszüntetheti a jogviszonyt lemondással, ám e nyilatkozathoz ennek szokásos jogkövetkezményei tapadnak csupán, nem pedig a munkáltató(k) bármilyen többletjuttatáshoz kapcsolódó kötelezettségei. A létrejövő munkaviszony (lényeges) tartalmi elemei a felek szerződésének hiányában is meghatározottak: irányadónak kell tekinteni ugyanis az egyébként alkalmazandó előzetes munkáltatói tájékoztatásban foglalt feltételeket, valamint a Kjt. 25/B. § rendelkezéseit. A Kjt. 25/A. § (7) bekezdés záró fordulata ugyan a munkaviszony tartalmi elemeinek írásba foglalására vonatkozó kötelezettséget tartalmaz (az átadás napjáig), ám erősen kétséges, hogy ennek mi is a joghatása. Noha kétségtelennek tűnik, hogy amennyiben ez az írásba foglalás a felek megállapodását tartalmazza, úgy ez a munkaviszonyban irányadó lesz, ám rögtön felmerül az a kérdés is, hogy a Kjt. 25/B. § rendelkezéseitől e megállapodás érvényesen eltérhet-e.²⁹

A Kjt. 25/A. § (7) bekezdésének a jelentősége korántsem marginális, hiszen például az Nftv. 117/C. § (5) bekezdése kifejezetten ennek alkalmazását rendeli a felsőoktatási intézmények fenntartóváltásához kapcsolódóan.

5. A jogviszonyváltás újabb megoldásai: jogviszonyváltás a munkáltató jogállásának megváltozása nélkül

5.1. Jogviszonyváltás a szakképzési rendszerben

A szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. tv. (a továbbiakban: Szkt.) a jogviszonyváltásnak olyan tényállását határozta meg, s ahhoz kapcsolódóan olyan joghatásokat alakított ki, amely(ek) addig (az Szkt. 2020. évi hatálybalépéséig) a magyar

²⁸ Meg kell említeni, hogy a szóban forgó szabály alkalmazásában az itt kifejtett állásponttól eltérő vélemények is megjelentek, amelyek szerint a keletkező munkaviszony jogalapja a felek megállapodása volna. Ismereteink szerint azonban a gyakorlat nem ezt tette magáévá, hanem a munkajogviszony ex lege keletkezését, s ez gyakorlatilag az „írásba foglalásra” nem hajlandó közalkalmazott számára jogviszony-megszüntetési kényszert keletkeztetett, hiszen hallgatása, illetve a munkajogviszony-beli teljesítés megtagadása kötelezőszegőnek minősült.

²⁹ A Kjt. 25/B. § (3) bekezdése utal ugyan a felek megállapodásának lehetőségére, ám csupán a jogviszony határozatlan időtartama tekintetében.

jogban ismeretlen(ek) volt(ak). Az Szkt. jelentősen átalakította a szakképzés rendszerét. A szakképző intézményt a szakképzési alapfeladat ellátására létrejött jogi személyként konstituíta, amelynek alapítására (és fenntartására) az állam, a nemzeti önkormányzat mellett egyházi, illetve magánjogi jogállású jogalanyok is jogosultak. Az Szkt. 40. § (2) bekezdése ugyanakkor – mondhatni – „jogállás-semleges” szabályt tartalmaz abban az értelemben, hogy a szakképző intézmény alapítójának (és fenntartójának) jogi minőségétől függetlenül határozza meg az intézmény alkalmazottainak jogviszonyait: az alkalmazott munkaviszonyban vagy megbízási jogviszonyban (egyház által alapított, illetve fenntartott intézményben egyházi szolgálati jogviszonyban) áll. Nyilvánvaló, hogy a jogalkotónak gondoskodnia kellett arról, hogy a korábban közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatottak jogviszonyainak munkaviszonyra alakítására/alakulására sor kerüljön. Az Szkt. 127. § az úgynevezett szabályozási átmenetre vonatkozó rendelkezések körében azt a megoldást alakította ki, hogy az alkalmazottak „e törvénynek megfelelő jogállásváltását” 2020. július 1. napi hatállyal kell(ett) végrehajtani, mégpedig – egyes különös szabályokon túl – a Kjt. 25/A–25/C. §-ok szabályai szerint. Az Szkt. tehát tulajdonképpen első alkalommal rendelkezett úgy, hogy az egyébként költségvetési szervei jogállású munkáltatóval – eltérően a Kjt. 1. § (1) bekezdésének fő szabályától – nem közalkalmazotti jogviszony, hanem (magán)munkaviszony áll fenn.

Az Szkt. által elsőként megvalósított megoldás nyitányául szolgált egy napjainkig tartó folyamatnak, amelynek egyes elemeit tehát az jellemzi, hogy a jogviszonyváltásra anélkül kerül sor, hogy annak háttérében egyúttal megvalósulna a munkáltató jogállásának megváltozása.

5.2. Jogviszonyváltás a kulturális szférában

A folyamat soron következő eleme az úgynevezett kulturális szféra átalakításához kapcsolódott, s az ilyen tárgyú 2020. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kulttv.) már címében is utalt arra, hogy a törvény a kulturális intézményekben foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának átalakulásáról rendelkezik, egyes kulturális tárgyú törvények módosítása mellett. A törvény valóban az *ex lege* jogviszony-átalakítás megoldását választotta, s ilyenként alapvetően különbözött a szellemi elődjeként imént említett Szkt.-tól, amely a Kjt. 25/A–25/C. §-ainak alkalmazását rendelte a jogviszonyváltási tényállásban. A Kulttv. 1. § (2) bekezdése szerint a kulturális intézményben³⁰ foglalkoztatottnak a Kjt. szerinti közalkalmazotti jogviszonya a törvény erejénél fogva(!) 2020. november 1. napi hatállyal az Mt. szerinti munkaviszonyra alakult át. Rögtön jegyezzük meg: a törvény semlegesnek mutatkozott abból a szempontból is, hogy nem csupán az állami fenntartású intézményeket, illetve a velük

³⁰ A törvény munkáltatói oldali (szervi) személyi hatálya – itt most leegyszerűsítve – a levéltárakra, muzeális intézményekre, könyvtárakra, közművelődési intézményekre, előadó-művészeti szervezetekre terjedt ki. Egyes esetekben jogalkalmazási-jogértelmezési problémát vetett fel az, hogy a szervei hatály csak az alapfeladatát úgynevezett önálló intézményként ellátókra terjedt ki, vagyis olyan intézményekre nem, amelyek vegyes profilúak voltak, azaz a törvényben meghatározott alapfeladat mellett más alapfeladatot is elláttak.

fennálló közalkalmazotti jogviszonyokat érintette, hanem az önkormányzatok által fenntartott intézményekre is kiterjedt a hatálya, azaz az utóbb említett intézményekkel fennálló közalkalmazotti jogviszonyokat is (ex lege) átalakította.³¹ Eredetinek – sokak számára meglepőnek – mondható az a jogalkotói megoldás, hogy a Kulttv. tulajdonképpen sui generis jogviszonyváltási (átalakítási) szabályokat alakított ki, azaz nem a Kjt. tárgyban szabályait rendelte alkalmazni, noha kétségtelen, hogy az önálló szabályok szemléleti hasonlóságot mutattak a Kjt. megoldásával. A Kulttv. az ex lege jogviszonyváltást (átalakulást) oly módon kísérelte meg keresztülvinni, hogy a közalkalmazottakkal szemben fennálló (meghatározott tartalmú) előzetes tájékoztatási kötelezettséget írt elő, valamint ugyancsak előzetes – a Kjt. 25/A. § (2) bekezdése szerinti – konzultációs kötelezettségről rendelkezett a szakszervezettel és a közalkalmazottal tanácsal szemben. A közalkalmazottal szembeni tájékoztatást írásos ajánlattételi kötelezettség követte: az ajánlatot úgy (azzal a tartalommal) kellett megtenni, hogy az abban szereplő munkabér összege nem lehetett alacsonyabb mértékű annál, mint amekkora összegre a közalkalmazott illetményként – ideértve a fizetési osztály és a fizetési fokozat szerint megállapított illetményt, a munkáltató döntésén alapuló illetményrészt, az illetménykiegészítést, az illetménypótlékot és a rendszeres keresetkiegészítést – 2020. október 31-én jogosult volt, a törvény egyúttal rögzítette a munkáltató ajánlathoz kötöttségét.

Nehéz volna dogmatikailag konzisztensnek mondani azt a megoldást, amely a Kulttv. 2. § (4)–(7) bekezdéseiben jelent meg. Noha a törvény – az említettek szerint – a közalkalmazotti jogviszony ex lege átalakítása mellett tört lándzsát, mégis úgy rendelkezett, hogy a közalkalmazott és a munkáltató a munkaviszony keretei között történő további foglalkoztatásra irányuló munkaszerződést 2020. október 31-éig köti meg azzal, hogy e határidő „anyagi jogi és jogvesztő”, azaz mégis – legalább – azt a látszatot keltette, hogy a létrejövő munkaviszony jogalapja a felek munkaszerződése, s ezt erősítette az is, hogy a közalkalmazott munkáltatói ajánlatot követő hallgatása, a továbbfoglalkoztatás visszautasítása vagy a munkaszerződés elmaradása a közalkalmazotti jogviszony ex lege megszűnésének joghatásával járt, amiről a közalkalmazottat írásban értesíteni kellett. A megszűnés esetében a közalkalmazott a Kjt. 37. § (2) és (4)–(6) bekezdése alkalmazásával megállapított végkielégítésre,³² határozott idejű jogviszony esetén a Kjt. 27. § (2) bekezdésében meghatározott távolléti díjra volt jogosult. Rendszertanilag felesleges volt kimondani azt a szabályt, amely szerint a közalkalmazotti jogviszony átalakulására abban az esetben sem került sor, ha a jogviszony a szerződéskötésre vonatkozó határidőt megelőzően bármely ok miatt egyébként megszűnt, hiszen nem létező jogviszony átalakítására – értelemszerűen – nem kerülhet sor. A létrejövő munkaviszony tekintetében próba-idő nem volt kiköthető és a jogviszonyt folyamatosnak kellett tekinteni, illetve a törvény egyéb átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz a jogviszony átalakulásához

³¹ Több helyi önkormányzat – különböző jogi formákban – arra vállalt kötelezettséget, hogy a Kjt. szabályainak (részbeni) alkalmazását a jogállásváltozást követően is fenntartja.

³² A végkielégítés tekintetében felhívott Kjt.-beli szabályok mutatják, hogy a végkielégítés összegének meghatározása során nem kellett (lehetett) alkalmazni a határozott idejű jogviszonyok egybeszámításának, és az úgynevezett emelt összegű végkielégítésnek a szabályát (az öregségi nyugdíjra jogosultságot öt évvel megelőzően megszűnt jogviszonyok esetében).

kapcsolódóan. Tulajdonképpen egyedinek (más jogviszonyváltási konstrukcióban nem ismertnek) mondható az a megoldás, amely a 3. § (4) bekezdésében jelenik meg, s amelynek lényege az, hogy a foglalkoztatott számára a jogviszony átalakulását megelőző napon még ki nem adott szabadságot a munkáltató a Kjt. rendelkezései szerint pénzben megváltja. Ez gyakorlatilag az átalakulást követő időszakra az Mt. alapján járó szabadság mértékére vonatkozó szabályok arányos alkalmazását hozta magával.³³ Ugyancsak egyedi a 3. § (5) bekezdésében alkalmazott megoldás, amely szerint a munkaviszonynak az átalakulást követő öt évében a Kjt.-nek a végkielégítésre és a jubileumi jutalomra vonatkozó szabályait alkalmazni kell.³⁴ S végül szintén egyediként említjük azt a 3. § (6) bekezdésében foglalt szabályt, hogy a munkáltatónál működő közalkalmazotti tanács üzemi tanácsként működik tovább. Egyedisége abban áll, hogy a jogviszonyváltás más tényállásaiban ilyen tárgyú rendelkezést nem találunk. Lakonikus az a rendelkezés, amely szerint a jogviszonyok átalakulása a fennálló vezetői megbízásokat nem érinti, hiszen az Mt. hatálya alatt a közalkalmazottak jogában a vezetői megbízásokkal kapcsolatosan érvényesített megoldás nem is értelmezhető.

5.3. Jogviszonyváltás a tudományos kutatói tevékenység körében

Az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat (ELKH) 2019. évi létrehozásához kapcsolódott a 2020. évi CXIV. törvény az ELKH-nál foglalkoztatottak jogállásváltozásához szükséges egyes törvények módosításáról, amely a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvénybe iktatta azt a szabályt, hogy a kutatóhelyeknél foglalkoztatottak jogviszonyára – a kutatóhely jogállásától függetlenül – az Mt. rendelkezéseit kell alkalmazni.³⁵ A törvény átmeneti rendelkezéseinek körében (a 47/A. §-ban) jelentek meg a jogviszonyváltás (a törvény által alkalmazott fogalommal: jogállásváltozás) szabályai azzal, hogy a kutatóhely mint munkáltató által foglalkoztatott közalkalmazott közalkalmazotti jogviszonya a törvény erejénél fogva 2020. december 31-én megszűnt, és a megszűnését követő nappal a kutatóhellyel létesített munkaviszony jött létre. A jogállásváltozásra a Kjt. 25/A. §-ának rendelkezéseit kellett alkalmazni a végkielégítésre, valamint a próbaidőre vonatkozó kiegészítő szabállyal, továbbá azzal, hogy az érintett munkavállalók kutatóhelynél megállapított munkabére a jogállásváltozást követően nem lehetett kevesebb annál, mint amekkora összege az érintett illetményként – ideértve az alapilletményt, alap-

³³ Ez járhatott azzal a következménnyel, hogy az érintett fizetett szabadsághoz való jogát sértette. Hosszabb elemzés helyett csak röviden említjük, hogy a fizetett szabadsághoz való jog az uralkodó európai munkajogi felfogás szerint nem vagyoni (anyagi, juttatási) kérdés, hanem azt de facto biztosítani köteles a munkáltató. A jogalkotó ebben az esetben tulajdonképpen olyan szabályt rendelt alkalmazni – a jogviszony folyamatosságának rögzítése mellett –, amely a jogviszony megszűnése esetében lehetséges csak.

³⁴ Amint erre alább utalunk, hasonlótt később a felsőoktatási modellváltáshoz kapcsolódó szabályok körében látunk.

³⁵ Lásd a 42/I. § (4) bekezdését. Megjegyzem, hogy az MTA Titkárságán foglalkoztatott köztisztviselők közszolgálati jogviszonyának munkaviszonnyá alakítására már 2019-ben sor került a Kttv. 72. §-ának alkalmazásával, illetve ugyancsak az ex lege jogviszonyváltás metódusa mellett. Lásd a törvény 47. §-át.

illetmény-eltérítést, az illetménykiegészítést, idegennyelv-tudási pótlékot, képzettségi pótlékot, címpótlékot, vezetők esetében vezetői pótlékot – a kinevezési okirata alapján 2020. december 31-én jogosult volt. A munkabér megállapításánál figyelembe kellett venni a 2020. december 31-éig megvalósult – a Kjt. által kötelezően előírt – átsorolást, a más munkakörbe történő helyezéshez kapcsolódó illetményváltozást, továbbá a szakmai cím visszavonásával vagy adományozásával összefüggő illetménymódosulást. A törvény is tartalmazott különös szabályt a magasabb vezetők és vezetők tekintetében: a vezetői megbízása esetén a munkaszerződés a közalkalmazotti jogviszony megszűnése időpontjában fennálló kinevezés tartalma szerint jött létre. A Kulttv. megoldására emlékeztet az, hogy ha a munkáltató a jogállásváltozás esetén az időarányos szabadságot 2020. december 31. napjáig nem adta ki, azt meg kell váltani, s később a felsőoktatási modellváltáshoz kapcsolódóan köszön vissza az a rendelkezés, mely szerint jogállásváltozás folytán létesített munkaviszony első évében a Kjt.-nek a munkáltatói felmentésre, öt évében a Kjt.-nek a jubileumi jutalomra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.³⁶

Ha a Kulttv. jogviszonyváltási megoldásával kapcsolatosan a „meglepő” kifejezést használtuk, úgy ez a kifejezés még inkább illik az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény (a továbbiakban: Eszjtv.) által kialakított koncepcióra. A meglepetés nemcsak azzal keletkezett, hogy az Eszjtv. elfogadására a javaslat benyújtását követően néhány nappal került sor, hanem talán még inkább azzal, hogy a törvény kvázi önálló munkaviszonytípust hozott létre, mégpedig olyant, amelyben igen markáns közjogias beavatkozás valósul meg, és amely olyan intenzitású, ami erősen kétségessé teszi a jogviszonyok „magánosítását”, azaz az Mt. egyáltaláni alkalmazását.³⁷ Az új jogviszonytípus létrehozásával párhuzamosan zajlott/zajlik a közösségi egészségügyi szolgáltató rendszer radikális átalakítása, ami korántsem szolgálja a jogviszonyok „átvezetésének” kiegyensúlyozott körülmények közötti megvalósíthatóságát. Az Eszjtv. abba a sorba illeszkedik, amelyben a jogalkotó a munkáltatói jogállás változatlanul hagyása mellett viszi végbe a jogviszonyváltást, hiszen az egészségügyi szolgálati jogviszonyt konstituáló törvény hatálya az állami és az

³⁶ A következő lábjegyzetben is utalunk arra, hogy a jogviszonyváltások nyomán keletkező munkaviszonyok (ra vonatkozó tételes jogi szabályok) különös kettős arculatot mutatnak, hiszen egyrészt a munka magánjogi szabályainak hatálya alatt állnak, másrészt – mivel azokban közszolgálati/közszolgáltatási tevékenység elvégzésére kerül sor – a szokásosnál erősebb közjogias szemléletű szabályozás érvényesül. Hasonlótló látunk a kulturális ágazatban is, különösen a kulturális intézményben foglalkoztatottak munkaköreiről és foglalkoztatási követelményeiről, az intézményvezetői pályázat lefolytatásának rendjéről, valamint egyes kulturális tárgyú rendeletek módosításáról szóló 39/2020. (X. 30.) EMMI rendelet 2020. november 1. napi hatálybalépésével.

³⁷ Az Eszjtv. munkaviszony-konstrukcióját nem tárgyaljuk részletesen, csupán utalunk arra, hogy az egészségügyi szolgálati jogviszonyban az Mt.-t az Eszjtv.-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. A felek szerződéses szabadságát az Eszjtv. 2. § (2) bekezdése ugyanakkor rendkívül szűk körre szorítja, hiszen lényegében kógens szabályként határozza meg magát a törvényt és az ezek felhatalmázása alapján kiadott végrehajtási rendeleteket, hiszen az ezekben szabályozott „kérdésekben” nincs helye a munkaszerződéses eltérésnek. A munkaügyi kapcsolatok szabályai körében – súlyosan aggályosan – úgy rendelkezik a törvény, hogy a hatálya alá tartozó egészségügyi szolgáltatónál kollektív szerződés nem köthető, ugyanakkor a 19. § (17) bekezdése a törvény hatálybalépése előtt létrejött kollektív szerződéseket hatályban hagyta. Ugyancsak a magánmunkajogban szokatlan (szinte elképzelhetetlen) intenzív jogalkotói beavatkozásra utalnak az Eszjtv. 19. §-ában található széles körű rendeletalkotásra felhatalmazó szabályok.

önkormányzati fenntartású – azaz költségvetési szervei jogállású – egészségügyi szolgáltatóra terjed ki.³⁸ Az Eszjtv. 19. §-a (az átmeneti rendelkezések körében) szabályozta a jogviszonyváltást.³⁹ A megoldás sarkalatos szabálya alapján az érintett közalkalmazotti jogviszonya meghatározott időpontban⁴⁰ – az egészségügyi szolgálati munkaszerződésben foglaltak szerint – az Eszjtv. szerinti egészségügyi szolgálati jogviszonyra alakult át. Eddig az időpontig a munkaszerződést a feleknek meg kellett kötniük, hiszen az Eszjtv. 19. § (4) bekezdése a szerződés elmaradásához a (közalkalmazotti) jogviszony megszűnésének joghatását fűzte azzal, hogy a (volt) közalkalmazott végkielégítésre jogosultságát rögzítette. Jegyezzük meg: a törvény a jogosultat (azaz a szerződni nem kívánót) megillető végkielégítés összegét a Kjt. általános szabályában meghatározotthoz⁴¹ képest jelentősen alacsonyabb összegben határozta meg, vélhetően azzal a szándékkal, hogy ezzel (is) a szerződés megkötésére ösztönözzön. A vázolt megoldás első látásra is ellentmondásos: egyrészt a közalkalmazotti jogviszony „átalakulásáról” rendelkezett, másrészt az átalakulást a felek szerződése alapján irányozta elő.

6. A felsőoktatási modellváltás: a fenntartóváltás munkajogi következményei

A 2021. évben – megelőző évi előzmények után – a felsőoktatási intézményrendszer úgynevezett modellváltásához kapcsolódóan újabb tömeges jogviszonyváltásra kerül sor.⁴² A modellváltási folyamat (egyik) lényeges vonása az, hogy a korábbi állami intézményfenntartó helyére magánjogi jogállású fenntartó lép, s ehhez a felsőoktatási intézmények szervezetére, működésére, gazdálkodására vonatkozó sajátos, az állami fenntartású felsőoktatási intézményekre vonatkozóhoz képest eltérő szabályok kapcsolódnak.⁴³ A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (Kekvatv.), illetve az egyes felsőoktatási intézményekre és az ezeket fenntartó alapítványokra vonatkozó külön törvények nyomán az alapítványok az államilag elismert egyetemek tekintetében fenntartói (és tulajdonosi⁴⁴) pozícióba kerülnek. Az Nftv. 117/C. § (2) bekezdése szerint a fenntartóváltással a felsőoktatási intézmény költségvetési szervei jogállása – jogi személyiségének

³⁸ Lásd az Eszjtv. 1. § (1) bekezdését.

³⁹ Dolgozatunkban eltekintünk a törvény veszélyhelyzeti alkalmazásának sajátosságaitól, noha kétségtelen, hogy a jogviszonyváltások gyakorlati lebonyolítása szempontjából ezeknek jelentősége volt.

⁴⁰ Az Eszjtv. 19. § (2) bekezdése alapján 2021. január 1. napján. (A veszélyhelyzeti szabályok ismertetésétől itt is eltekintünk.)

⁴¹ Lásd a Kjt. 37. § (6) bekezdését.

⁴² A kézirat lezárásakor a jogviszonyváltások még nem következtek be, hiszen azok időpontja – az erre vonatkozó, az egyes felsőoktatási intézményekre, illetve az ezeket fenntartó alapítványokra vonatkozó külön törvények szerint – 2021. augusztus 1. napja.

⁴³ A modellváltási folyamat értékelése korai volna. Hasonló megoldások nem újszerűek, számos ilyen törekvéssel találkoztunk az elmúlt évtizedek európai felsőoktatásában, különböző felsőoktatás-politikai megfontolásokból. HRUBOS Ildikó: *A bolognai tornyok üzenete*. Gondolat, Budapest, 2021.

⁴⁴ A Kekvatv. 22. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy az egyetem tekintetében a tulajdonos gyakorolja az őt a polgári jog alapján megillető jogokat. Ez a tulajdonjogi megközelítés az állami felsőoktatási intézmények

megtartása mellett – megszűnik, s ezzel kikerül a Kjt. hatálya alól.⁴⁵ Látható, hogy ebben a tényállásban is – hasonlóan például a köznevelési intézményekhez – tulajdonképpen arról van szó, hogy az egyébként változatlan munkáltatói alany (a jogi személyiséggel rendelkező felsőoktatási intézmény) jogállása – a fenntartóváltás nyomán – megváltozik, s ezzel változás következik be a korábban közalkalmazottként foglalkoztatottak jogviszonyára alkalmazandó szabályokban is. A Kjt. 25/A. § (1) és (7) bekezdésében meghatározott alanyváltási tényállások tehát valójában nem valósulnak meg, illetve legfeljebb az említett értelemben, a költségvetési szervi minőség elvesztésével. Az Nftv. 117/C. § (5) bekezdése kifejezett szabályt tartalmaz a jogviszonyváltás mikénti megvalósítására: „A fenntartóváltás következtében a felsőoktatási intézmény, mint munkáltató által foglalkoztatott közalkalmazottak közalkalmazotti jogviszonya a fenntartói jog átszállásának napján munkaviszonyra alakul. A munkáltató és foglalkoztatott közötti jogállásváltozásra a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 25/A. § (7) bekezdésében foglaltakat, valamint a 37. § (2) bekezdés c) pont rendelkezéseit kell alkalmazni.” Látható, hogy e rendelkezés – szemléletében azonosan a Kjt. 25/A. § korábban említett (7) bekezdésével – a közalkalmazotti jogviszony munkaviszonnyá való „alakulását” rögzíti. A fenntartóváltás tényállása tehát a jogviszony ex lege átalakulásának jogkövetkezményével jár, s a tényállásban a törvény a Kjt. 25/A. § (7) bekezdését rendeli alkalmazni azzal, hogy a közalkalmazotti jogviszony megszűnése mellett kizárja a közalkalmazott végkielégítésre jogosultságát. Azt rögzítenünk kell, hogy a felsőoktatási intézmények fenntartóváltásának tényállása korántsem azonos a Kjt. 25/A. § (7) bekezdésének tényállásával, hiszen utóbbiban a munkáltatói alany megváltozása valósul meg a közfeladat átadásával-átvételével, míg az előbbiben ilyen értelemben nem beszélhetünk alanycseréről. Ennek kézenfekvő következménye az is, hogy nem beszélhetünk átadóról és átvevőről sem, s – ebben az értelemben – nem lehet szó a Kjt. 25/A. §-ában az említett alanyokat terhelő kötelezettségek teljesítéséről sem (hiszen az alany azonos marad). Az említett rendelkezés – noha nem tényállásszerű – mégis a Kjt. 25/A. § (7) bekezdésének alkalmazását kívánja, s ezzel a közalkalmazotti jogviszonyt a törvény erejénél fogva átalakítja. Ennek egyes következménye ebben az esetben is az, hogy hiányzik a folyamatból a közalkalmazott úgynevezett ellentmondási joga, azaz amennyiben nem kíván munkaviszonyba ke-

tekintetében újszerű, s ez idő szerint nehéz volna megítélni, hogy miféle konkrét tartalma van (lesz) a tulajdonjognak, más megközelítésben: miként is jelenik meg a felsőoktatási intézmény mint a tulajdonjog tárgya.

⁴⁵ Az Nftv. 117/C. § utóbb, 2020. július 31. napi hatállyal beiktatott (4d) bekezdése a felsőoktatási intézmény által fenntartott köznevelési vagy szakképző intézmények tekintetében – újszerűen – úgy rendelkezik, hogy azok a felsőoktatási intézmény jogi személyiségű szervezeti egységeként működnek (tovább). Korábban ezeknek az intézményeknek „szervezeti egységként” való konstituálása a felsőoktatási jogszabályokban nem jelent meg, ezeket a felsőoktatási intézmények önálló (jogi személyiséggel rendelkező) intézményként kezelték. Szempontunkból bármelyik megközelítés oda vezet, hogy a köznevelési intézmények közalkalmazottainak közalkalmazotti jogviszonyában is bekövetkezik a jogviszonyváltás. Kézenfekvő persze a kérdés, hogy erre milyen szabályok szerint kerül sor. Az „egyszerű” fenntartóváltás esetében ugyanis – legalábbis az eddigi gyakorlat szerint – a Kjt. 25/A. § (1) bekezdésében meghatározott tényállás valósul meg (annak összes jogkövetkezményével, különösen például a közalkalmazottak úgynevezett ellentmondási jogával), míg a „szervezeti egységént” kezelt intézmények tekintetében a Kjt. 25/A. § (7) bekezdésének szabályai volnának alkalmazandók.

rülni, úgy ő kényszerül a jogviszonyt az egyébként szokásos módon (és szabályok szerint) megszüntetni. Ezt erősíti a végkielégítésre való jogosultságra vonatkozó szabály alkalmazásának hiánya is. Itt említjük, hogy bizonytalanság mutatkozik a gyakorlatban abban a tekintetben is, hogy a Kjt. 25/C. § szabályait ebben a tényállásban egyáltalán alkalmazni kell-e. Az elemi logika szabályai mindenesetre ezt kívánják, ám a tételes jogi szabályozás korántsem egyértelmű; célszerű volna ezt a kérdést kifejezett szabállyal rendezni. Az ex lege jogviszony-átalakulás ebben a tényállásban is felveti a munkaszerződés relevanciáját (joghatását), illetve az annak elmaradásához fűződő jogkövetkezmények kérdését is.⁴⁶ Itt is meg kell jegyezni azt, hogy szintén célszerűbb volna a kapcsolódó kollektív munkajogi problémák kifejezett szabállyal való rendezése. A munkáltatói alany azonossága okán ugyanis kérdéses a Kjt. hatálya alatt megkötött kollektív szerződések sorsa, de ugyanígy a korábban megválasztott közalkalmazotti tanácsoké is.

Sajátos, egyedi⁴⁷ megoldást találunk a jogállásváltozáshoz kapcsolódóan az Nftv. 117/C. § (6) bekezdésében, amely a munkáltatói felmentésre⁴⁸ és a jubileumi jutalomra vonatkozó közalkalmazotti jogi szabályok tovább-alkalmazását rendeli. Említésre méltó még, hogy az Nftv. 115/C. § (7)–(8) bekezdései a vezetők és magasabb vezetők tekintetében tartalmaz átmeneti (az átalakuláshoz kapcsolódó) szabályokat, illetve a (8a) bekezdés a szenátori mandátumok meghosszabbításáról rendelkezik. Munkajogi szempontból figyelemre méltó a (7) bekezdés rendelkezése, amely jól mutatja az átalakulással kapcsolatos jogalkotói megközelítést. Ennek lényege ugyanis az, hogy a vezetők és magasabb vezetők jogviszonya a kinevezés szerint alakul át munkaviszonyra, s egyúttal – ex lege – módosul is, majd a vezetői megbízás lejártát követően – ex lege – visszamódosul (a felek eltérő megállapodásának lehetősége mellett). E szabály értelmezése minden bizonnyal arra vezet, hogy a „kinevezés szerinti átalakulás” az érintett ügynevezett alapmunkakörének változatlanságát jelenti. Nehéz elképzelni, hogy miként is képzeli a jogalkotó az Mt. munkaszerződés módosítására vonatkozó szabályainak alkalmazását az ex lege módosítások tényállásaiban.⁴⁹

⁴⁶ Mellőzzük a jogállásváltozással kapcsolatos gyakorlati problémák részletes elemzését. Sajátos problémaként jelenik meg például a közalkalmazottakat megillető éves szabadság mértékének kérdése. Nehezen érthető, hogy ebben a tárgykörben mi indokolta a kizárólag a Szent István Egyetemre vonatkozó szabály beiktatását az Nftv. 117/C. § (6a) bekezdésébe.

⁴⁷ Hasonló megoldást korábban csak a Kulttv. 3. § (5) bekezdésében láthattunk a végkielégítés és a jubileumi jutalom tekintetében.

⁴⁸ A felmentésre vonatkozó szabályok alkalmazása egyrészt azt hozza magával, hogy a keletkező munkaviszonyban a munkáltatói felmondásra vonatkozó szabályok az átalakulást követő egy évig nem alkalmazhatók, másrészt azt, hogy a felmentéshez kapcsolódó összes közalkalmazotti jogi szabály (az indoklás, a tilalmak és korlátozások, felmentési idő, végkielégítés stb.) alkalmazandó lesz.

⁴⁹ Itt említjük, hogy minden bizonnyal – különösen a nagy és differenciált szervezettel rendelkező felsőoktatási intézmények esetében – komoly gyakorlati nehézségeket okoz az Mt. vezető állású munkavállalókra vonatkozó szabályainak alkalmazása (Mt. 208–211. §).

7. A köztulajdonban álló munkáltató – rendszertani megjegyzések

A köztulajdonban álló munkáltatók tekintetében az Mt. 2012. évi hatálybalépése nyomán – jogalkotási előzmények után – új munkajogi szabálycsoport, s ezzel új munkajogi szabályozási szemlélet jelent meg.⁵⁰ Ennek jellemzője az, hogy a szóban lévő munkáltatói körrel fennálló munkaviszonyban a jogalkotó – az általános szabályokhoz képest – korlátozottan engedi érvényesülni a munkaviszonyban álló felek szerződéses szabadságát (a magánautonómiát), de korlátozza a kollektív megállapodások szabadságát (a kollektív autonómiát) is. Az Mt. 204–207. §-aihoz kapcsolódó indokolás szemléletesen mutat rá a köztulajdonban álló munkáltatókra vonatkozó különös szabályok jogpolitikai céljára. Jelzi az indokolás, hogy „a köztulajdonban álló munkáltatókkal létesített munkaviszonyokra vonatkozó különös szabályok létrehozására irányuló törekvések a kilencvenes évek közepétől jelentkeztek a magyar munkajogban. E törekvés háttérében a magyar munkajog tagozódásának az az 1992-ben kialakult sajátossága húzódik meg, amely elkülönült szabályokat hozott létre a magánszférára (versenyszférára) és a közszférára (a közszolgálati jogviszonyok formájában). A köztulajdonban álló, ám magánjogi jogállású munkáltató alanyok, illetve az általuk létesített munkaviszonyok ebben a rendszerben az Mt. hatálya alá kerültek és kezdetben rájuk is a magánmunkajog általános szabályai voltak irányadók. E szabályok a feleknek széles körű szerződési szabadságot biztosítottak. A felek szerződési gyakran olyan munkafeltételek kialakulásához vezettek, amelyek nem biztosították a köztulajdonban lévő vagyonnal való hatékony gazdálkodást, a közfunkciók teljesítését, a közösségi célokhoz kapcsolódó nyilvánosságot, sőt a jogalkalmazás számos visszaélésszerű (rendeltetésellenes) megállapodásra is rámutatott. A megállapodások nemcsak a munkaviszonyokat érintették, hanem a munkavállalók munkaviszony megszűnését követő időszakra fennálló versenytilalmi kötelezéseit is. E jelenségek nyomán a kilencvenes évek közepétől e munkáltatói körre vonatkozó különös szabályok jelentek meg rendeleti és törvényi szabályozási szinten egyaránt.⁵¹ E szabályok általános jellegzetessége az volt, hogy a munkaviszonyra vonatkozó kógens szabályokat tartalmaztak, korlátozták a felek szerződéses szabadságát (és a kollektív szerződéses megállapodások lehetőségét is), illetve közjogi elemeket iktattak a köztulajdonú vállalkozások foglalkoztatási szabályai körébe (például egyes adatok, információk nyilvánosságra hozatalának köteleességét).” Az Mt. tulajdonképpen ezeket a korábbi jogalkotásban kialakított szabályokat igyekezett kodifikálni.

Az Mt. 204. §-a határozza meg a köztulajdonban álló munkáltató fogalmát. Eszerint köztulajdonban álló munkáltató a közalapítvány, valamint az a gazdasági társaság, amelyben az állam, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, önkormányzati társulás, térségi fejlesztési tanács, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik. Többségi

⁵⁰ BERKE Gyula: A köztulajdonban álló munkáltatók különös munkajogi szabályozása. In: Kehl Dániel–Rappai Gábor (szerk.): *Primus Inter Pares. Tanulmánykötet Hoóz István 90. születésnapjára*. Pécs, 2018, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, 13.

⁵¹ Lásd az előző lábjegyzetben említett dolgot, BERKE (2018) i. m., 14.

befolyásnak minősül az a kapcsolat, amelynek alapján a befolyással rendelkező jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával – közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül – rendelkezik. A közvetett módon való rendelkezés meghatározása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazati hányadot meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazati hányadával. Ha a köztes vállalkozásban fennálló szavazatok aránya az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészként kell figyelembe venni. Amennyiben a befolyással rendelkező több közvetett tulajdonnal is rendelkezik az adott jogi személyben a nem többségi közvetett befolyás mértéke nem adódik hozzá a másik nem többségi közvetett befolyás mértékéhez. A meglehetősen bonyolult, a korábbi jogalkotásban kialakult megközelítés is nyilvánvalóan utal arra, hogy a szóban lévő munkáltatói kör olyan, amelyben állami vagy önkormányzati szervek többségi befolyással rendelkeznek, s e mögött a megközelítés mögött az a feltevés is meghúzódik, hogy ezek a munkáltatók túlnyomórészt úgynevezett közfinanszírozott munkáltatók, s a közfinanszírozás általában valamilyen közösségi szolgáltatás biztosítása érdekében valósul meg.

Ebből a (döntően) közfinanszírozott jellegből következik tulajdonképpen az Mt. 205–207. §-aiban kibontakozó jogalkotói szemlélet, amelynek jellemzője az, hogy e munkáltatói körben – az általános szabályokhoz képest – jóval szélesebb körben érvényesül az Mt. szabályainak kógenciája: a jogalkotó számos jogintézmény tekintetében⁵² nem engedi érvényesülni sem az Mt.-től kollektív szerződésben való eltérő szabályok alkotásának lehetőségét, sem pedig a munkavállaló javára való eltérést (akár kollektív szerződésben, akár munkaszerződésben). Figyelemre méltó az is, hogy az Mt. 206. §-a a munkaügyi kapcsolatok általános szabályait, a munkavállalói részvételre vonatkozó rendelkezéseket és a szakszervezet jogállására vonatkozó szabályokat is kógensként határozza meg, azaz – végső célját tekintve – az érdekvépviseletek pozícióit az Mt.-hez képest javító megállapodásokat is eltiltja.

Amint erre utaltunk, a jogviszonyváltás nyomán – számos törvényi tényállásban – kifejezetten olyan közfeladat-ellátás valósul meg, amelynek jellemzője az, hogy abban munkaviszonyban álló személyek vesznek részt, s jogviszonyukra az Mt. általános szabályait kell alkalmazni. Kézenfekvően merül fel a kérdés: mi az indoka annak, hogy az Mt. köztulajdonban álló munkáltatókra vonatkozó szabályainak hatálya miért nem terjed ki erre a személyi körre? A kiterjesztés elvi indoka, leginkább a közfinanszírozott jelleg ugyanis kétségtelenül fennáll.⁵³

8. Jogviszonyváltás a közszolgálatban

Az eddigiekben lényegében azokat a tényállásokat (illetve az ezekhez kapcsolódó joghatásokat) érintettük, amelyeknek a jellegzetessége az, hogy a jogviszony-

⁵² Például felmondási idő, végkielégítés, a munkaidő fogalma, az általános teljes napi munkaidő mértéke.

⁵³ Érdemes és markáns korlátozásról talán az Eszjtv. említett rendelkezései kapcsán beszélhetünk.

váltásra úgy kerül sor, hogy a foglalkoztatásra irányuló jogviszony a közszféra munkajogának hatálya alól a magánmunkajog hatálya alá (esetleg megfordítva). A jogviszonyváltási szabályoknak azonban van egy másik nagy csoportja: e csoportba azok a rendelkezések tartoznak, amelyek a jogviszonyváltást a közszférán belül hajtják végre. Ezeknek az a jellemzője, hogy a közszolgálati jogviszonyok – sajátos tényállásokban – másik úgynevezett jogállási törvény hatálya alá kerülnek.⁵⁴

A Kjt. már a jogviszonyváltás jogintézménye szabályozásának kezdeteitől ismeri azokat a jogviszonyváltási eseteket is, amelyeknek az a jellemzője, hogy közfeladatok (illetve gazdasági egységek) nem az Mt., hanem az egyes közszolgálati, úgynevezett jogállási törvények hatálya alatt álló munkáltatókhoz (szervekhez) kerülnek. A Kjt. 25/C. § (4) bekezdése – lényegében a 25/A. § (1) bekezdésével azonos tényállás-meghatározás mellett, ám a (7) bekezdés metodikájában – ezekben az esetekben a közalkalmazotti jogviszony *ex lege* átalakulásáról rendelkezik. Látható, hogy ez (is) a Kjt. 25/A. § alapvető, mondhatni privatizációs szabályához képest eltérő dogmatikai megoldás: nem a jogviszony megszűnését és új szerződés megkötését hozza magával, hanem a jogviszony *ex lege* folytatását (és átalakítását). Ebben az esetben sem kerül sor az átalakulásra (hasonlóan az Áht. szabálycsoportjában említetthez), ha a közszolgálati jogviszony keletkezésének törvényes akadályja volna. (Ebben az esetben a jogviszony *ex lege* megszűnik.) A jogviszony átalakulásához az átvevő munkáltató (utólagos) tájékoztatási köteleessége kapcsolódik (csupán).⁵⁵ A Kjt. 25/C. § (9)–(10) bekezdései rendelkeznek a közalkalmazotti jogviszony kontinuitását (illetve folyamatosságát) tartalmazó szabályokról. Arról a tényállásról is rendelkezik a Kjt. 25/C. § (12) bekezdése, amelyben a közalkalmazotti jogviszony a Kttv. hatálya alatti munkajogviszonnyá alakul át. Az ehhez a tényálláshoz (joghatáshoz) kapcsolódó lényeges rendelkezés a közalkalmazotti illetménynek a munkadíj formájában való fenntartására, illetve biztosítására irányuló rendelkezés. Meg kell említeni, hogy a közalkalmazott ellentmondási jogát a Kjt. az úgynevezett közszférán belüli jogviszonyváltások esetében sem ismeri el.

Noha a Kttv. 2012. évi hatálybalépése érintette az immár a törvényben külön cím alatt szabályozott jogviszonyváltás intézményét is, azonban megállapítható, hogy a korábbi Ktv.-ben kialakított konstrukcióhoz képest szemléleti, illetve jogdogmatikai jelentőségű változás nem következett be e körben.⁵⁶ A Kttv. 72. § (1) bekezdésében meghatározott tényállás a munkáltató személyében bekövetkező olyan változás, amelynek során a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) a Kttv. hatálya alól a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz kerül. Látható, hogy ez a törvényi tényállás csupán ezt az egy esetet, azaz a Kttv. és a Kjt. közötti jogviszonyváltást kívánja érinteni, azaz tulajdonképpen azt, amikor a hagyományos értelemben vett közigazgatási tevékenység (funkció, illetve az ahhoz kapcsolódó

⁵⁴ BERKE Gyula: Az úgynevezett jogviszonyváltás intézménye. In: Kiss György (szerk.): *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 137.

⁵⁵ Kjt. 25/C. § (5) bekezdés.

⁵⁶ A Kttv. 58. §-ába „a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlás” intézménye is bekerült, amely tulajdonképpen a jogviszonyból származó jogoknak és köteleességeknek másik államigazgatási szervezethez való átszállását jelenti (a jogviszony jellegének megváltozása nélkül).

erőforrások) a nem hatósági jellegű tevékenységet kifejtő költségvetési intézményhez kerül. Ugyanakkor a Kttv. 72. § (10) bekezdése a jogviszonyváltás szabályainak megfelelő alkalmazását írja elő egyéb tényállásokban is: abban az esetben, ha a kormánytisztviselő jogviszonya kormányzati szolgálati,⁵⁷ közszolgálati vagy munkajogviszonnyá alakul át, azaz másként a kormányzati feladat (és az ehhez kapcsolódó erőforrások) az említett jogviszonyokban álló munkáltatókhoz kerülnek (jogszabály rendelkezése alapján).

A Kttv. a tényálláshoz – amint ezt több fenti példában láttuk – a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyának ex lege közalkalmazotti jogviszonnyá alakulása jogkövetkezményét fűzi. Magától értetődő, hogy ebben a tényállásban sem jöhet létre az átalakulás akkor, ha a közalkalmazotti jogviszony létrejöttének törvényes akadálya van.⁵⁸ Törvényes akadály fennállása esetén a jogviszony az átadás napján törvény erejénél fogva megszűnik (amiről a kormánytisztviselőt tájékoztatni kell), s a kormánytisztviselő végkielégítésre válik jogosulttá.

A Kttv. 72. § (9) bekezdése sajátos további kivételeket nevesít, mégpedig abban a tényállásban, ha az átalakulás (azaz a közfeladat, illetve az erőforrások átadásának jogszabályban meghatározott) időpontjában közszolgálati jogvita fegyelmi felelősségre vonás tekintetében folyik. Ebben az esetben – noha a Kttv. az átalakulás alóli kivételként említi – valójában arról van szó, hogy a kormánytisztviselői jogviszony átalakul (ex lege), ám, ha jogvitában a jogviszony megszüntetésére kerül sor, úgy annak a törvénynek a megszüntetésre vonatkozó szabályait kell alkalmazni, amelyek hatálya alá a kormánytisztviselő kerül.⁵⁹

A jogviszony átalakulásához nem kapcsolódik az érintett munkáltatónak előzetes tájékoztatási vagy konzultációs köteleessége, hanem csupán az átvevő munkáltató tájékoztatja az átalakulás tényéről az érintettet az átalakulást követő harminc napon belül. Az átalakulást követő negyvenöt napon belül kell a kormánytisztviselőt a Kjt. szabályai szerint besorolni, illetve illetményét megállapítani. Erős hasonlóságot mutat a Kttv. 72. § (6) és (7) bekezdésének a létrejövő közalkalmazotti jogviszonyok tekintetében irányadó szabálya a jogviszonyváltásnak eredetileg a Kjt. 25/A. § beiktatásakor kialakult megoldásával. Ennek megfelelően a határozatlan időtartamú kormánytisztviselői jogviszony határozatlan időtartamú közalkalmazotti jogviszonnyá alakul, illetve a teljes munkaidős foglalkoztatásra irányuló ugyanilyen közalkalmazotti jogviszonnyá.⁶⁰ A Kttv. 72. § (7) bekezdése – megint csak a jogintézmény szabályozása körében már megszokott módon – az átalakulást követően az azt megelőzően

⁵⁷ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) szerinti jogviszony.

⁵⁸ Lásd a Kttv. 72. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott eseteket.

⁵⁹ Megjegyezzük, hogy a Kttv. e rendelkezése pontatlan annyiban, amennyiben a közalkalmazottak jogában 2012 óta nem ismeretes a fegyelmi elbocsátás (és a fegyelmi eljárás) intézménye, ezért helyes volna az azonnali hatályú (rendkívüli) felmentés fogalmának használata.

⁶⁰ Megítélésünk szerint egyébként ezek a szabályok minden olyan esetben feleslegesek, amikor a jogviszonyváltás úgynevezett átalakulással következik be, hiszen a jogviszony átalakulása – külön törvényi rendelkezés hiányában – nem érinti sem annak időtartamát, sem a foglalkoztatás terjedelmét. Úgy véljük, hogy ezek a szabályok mintegy „bennragadtak” a jogintézmény szabályozásában azokból a tényállásokból, amelyekben a jogviszonyváltás az átadóval fennálló jogviszony megszűnése és új munkaszerződés (kinevezés) jogcímén áll elő, hiszen ezekben az esetekben valóban nem következik be az irányadó feltételek automatikus átszálalása.

kormánytisztviselői jogviszonyban töltött időt közalkalmazotti jogviszonyban töltött időként kell elismerni. A Kttv. 72. § (8) bekezdése a vezetők tekintetében tartalmaz – valójában pontatlan – rendelkezést, amennyiben arra kötelezi a munkáltatót, hogy az átalakulást követően állapítsa meg a vezetői munkakör szintjét és megnevezését. A szabály annyiban tárgyyszerűtlen, hogy a Kjt. hatálya alatt a vezetői munkakör nem ismert, hanem csak a közalkalmazotti munkakörre épülő vezetői (magasabb vezetői) megbízás.⁶¹

A Kttv. szabályai tehát – a 72. § (1) és (10) bekezdése alapján – a jogviszonyváltásnak több eshetőségét (tényállását) ismerik, s tulajdonképpen ebben a tekintetben (is) ragaszkodnak a korábbi Ktv. hagyományaihoz. Mindegyik jogviszonyváltási esetnek az ex lege jogviszony-átalakulás a jellemzője azzal, hogy ahhoz sajátos munkáltatói intézkedési kötelezettségek kapcsolódnak. Ez utóbbiakkal kapcsolatosan azt kell rögzíteni, hogy ezek nem konstitutív hatályúak, azaz elmulasztásuk a jogviszony átalakulását nem akasztják meg. A Kttv. kormánytisztviselőkre irányadó jogviszonyváltási szabályait a kormányzati ügykezelők, szakmai vezetők, köztisztviselők esetében is alkalmazni kell.⁶²

A Kttv.-be 2019. június 12. napi hatállyal beiktatott 72/A. § a munkáltató személyében a jogszabály rendelkezése folytán bekövetkező olyan változásról rendelkezik, amely szerint a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény hatálya alá tartozó munkáltatóvá alakul át azzal, hogy erre – a rendvédelmi szolgálati jogviszony jellegzetességei miatti – különös szabályokat állapít meg.

A Kttv. említett – s tipikusnak, általánosnak mondható, illetve minden bizonnyal a közszolgálatban állókat legnagyobb számban érintő – szabályai mellett más közszolgálati jogszabályok (jogállási törvények) is vizsgálhatók, s kétségtelen, hogy ezek száma a közszolgálati szabályozás utóbbi időszakban tapasztalható „szétदारabolása” okán egyre növekszik. Ez a vizsgálat azzal a korántsem meglepő következtetéssel jár(na), hogy szinte valamennyi jogállási törvény külön szabályokat tartalmaz a jogviszonyváltásra vonatkozóan.⁶³

⁶¹ Meg kell jegyezni, hogy a Kjt. korábban – külön jogszabályra utalással – valóban ismerte ezt a lehetőséget.

⁶² Utóbbiakra vonatkozóan a Kttv. 229. § (3) bekezdése kifejezett rendelkezést is tartalmaz, amely a köztisztviselői jogviszonynak kormányzati szolgálati jogviszonnyá, közalkalmazotti jogviszonnyá vagy munkaviszonnyá alakulását ismeri. Megjegyezzük, hogy a polgármester jogviszonyában a Kttv. 72. §-a nem alkalmazható (Kttv. 225/L. §).

⁶³ Csak példaként említjük itt a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény 43. §-át, amely szerint „[h]a törvény rendelkezése folytán a munkáltató egésze vagy egy része (szervezeti egysége, anyagi és nem anyagi erőforrásainak vagy feladat- és hatáskörének meghatározott csoportja) az e törvény hatálya alól egy másik törvény hatálya alá kerül, a szerv jogállását módosító törvényben rendelkezni kell a különleges jogállású szerv által foglalkoztatottak jogviszonyának átalakulásáról is”.