

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**A Közsféra különböző jogviszonyainak összehasonlítása a jogviszony létesítése
szempontjából**

Szerző: dr. Bana-Nagy Adrienn

Miskolc, 2017. március 20.

A közszolgálati jogviszony a munkajogviszonyok egy sajátos típusa, a munkáltatói oldalon egy speciális fél áll, maga az Állam. Ezért célszerűségi szempontból a jogviszonyra vonatkozó részletszabályokat nem a Munka törvénykönyve keretein belül, hanem külön jogszabályokban fektette le a jogalkotó. Kissé kilógva a sorból, a magyar jogrendszer a közszolgálati jogviszonyban állókra vonatkozó szabályokat több törvényi szintű jogszabályban fektette le.

Az Európai Unió országaiban alapvetően két fő megoldást alkalmaznak a közszolgálati jogviszony szabályozásának jogforrási rendszere tekintetében. A germán területek (német, osztrák, svájci és holland) megoldása szerint a költségvetésből gazdálkodó intézményekben, az érdemi működést ellátó munkakörben dolgozóakra külön hivatalnoki törvény vonatkozik. Különválasztják a munkás réteget a hivatalnoki-vezetői rétegtől. Ezzel ellentétben a frankofon-latin területeken az összes (állami intézmény keretein belül) dolgozó közszolgálati viszonyban áll.

Hazánkban a szolgálati jogviszonyokat több jogszabály szabályozza, melyek tételesen felsorolva az alábbiak: 2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról, 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról, 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról, 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, 1997. évi LXVIII. törvény az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról, 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (továbbiakban: Kjt.), 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (továbbiakban: Kttv.). Mivel ezen jogszabályok közül szélesebb körben jogviszonyokat az utóbbi kettő érint, ezért a következőkben ezen jogviszonyok létesítésére vonatkozó eltérő szabályokat kívánom részletesebben bemutatni.

A Kjt.-ben lefektetett részletszabályok szerint a jogviszony alanyai a munkáltató és a munkavállaló, de a későbbiekben majd kitérünk a fenntartó fogalmára is, aki ugyan nem szerepel a jogviszonyban, de mégis fontos szerepet tölt be. A munkáltatói oldalon állhat állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerv, továbbá helyi önkormányzat, a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak esetén. Az említett fenntartó nem alanya a jogviszonynak, azonban ő a

munkáltató alapítója, vagy jogszabályban kijelölt szerv, aki fontos döntéseket hoz meg a munkaviszonyt érintően is.

A közalkalmazotti jogviszony kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. A közalkalmazotti jogviszony alanyai a munkáltató és a közalkalmazott. Közalkalmazotti jogviszony csak büntetlen előéletű, tizennyolcadik életévét betöltött, továbbá magyar állampolgárságú, vagy külön jogszabály szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, illetve bevándorolt vagy letelepedett személlyel létesíthető. Közalkalmazotti jogviszony a fő szabály szerint pályázat alapján létesíthető. Pályázati kiírás esetén csak olyan közalkalmazottat lehet kinevezni, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt. A pályázatot általában a kinevezési jogkör gyakorlója írja ki. Ha a pályázat kiírása nem kötelező, a munkáltató dönthet arról, hogy a munkakör, illetve a beosztás betöltése pályázat alapján történik-e.

Pályázat kiírása nélkül létesíthető közalkalmazotti jogviszony áthelyezés esetén, akkor is, ha egyébként a munkakör betöltéséhez pályázat kiírása kötelező. Ezen túlmenően, a munkakör pályázat kiírása nélkül is betölthető olyan munkakör esetén, amely tekintetében – kilencven napon belül – már legalább két alkalommal eredménytelenül került sor pályázati felhívás kiírására. Továbbá akkor sem kötelező pályázat kiírása, ha a munkakör haladéktalan betöltése a folyamatos ellátás biztonságos megszervezéséhez elengedhetetlenül szükséges, és a folyamatos működéshez szükséges személyi feltételek más munkaszervezési eszközökkel nem biztosíthatók, valamint, ha a munkáltatónál ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban legalább kilenc hónapig foglalkoztatott személlyel az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony megszűnését követő egy hónapon belül létesítenek közalkalmazotti jogviszonyt, feltéve, hogy az ösztöndíjas foglalkoztatottként ellátott feladatai részét képezték a kinevezésében foglalt munkakörének, és az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony nem a munkáltató azonnali hatályú felmondásával szűnt meg. Ezen kívül szintén nem szükséges pályázatot kiírni, ha helyettesítésre vagy meghatározott munka elvégzésére, illetve feladat ellátására szóló határozott idejű kinevezésről van szó, vagy ha ezt végrehajtási jogszabály előírja.

A közalkalmazotti jogviszony határozatlan időre jön létre. Határozott időre is létesíthető közalkalmazotti jogviszony, abban az esetben, ha a célja helyettesítés vagy meghatározott munka elvégzése, illetve feladat ellátása. Ezen túlmenően a határozatlan időre szóló közalkalmazotti jogviszony határozott idejűvé módosítandó, ha a közalkalmazott a prémium - évek programban történő részvételéhez hozzájárul. A közalkalmazotti jogviszonyt határozatlan idejűnek kell tekinteni, ha a határozott időre történő kinevezés nem felel meg az előbbi feltételeknek.

A kinevezést és annak elfogadását írásba kell foglalni. A kinevezési okmányoknak tartalmaznia kell a közalkalmazott munkakörét, a besorolásának alapjául szolgáló fizetési osztályt és fokozatot, az illetményét és a munkavégzés helyét. A tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi illetmény és a havi rendszeres illetménypótlékok együttes összege nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét. A kinevezési okmányban más, a közalkalmazotti jogviszonyt érintő kérdés is meghatározható. A kinevezésben a közalkalmazotti jogviszony létesítésekor a főszabály szerint három hónap próbaidő megállapítása kötelező. Ennél hosszabb – legfeljebb négy hónapig terjedő – próbaidő kikötésére is lehetőség van, de csak a jogviszony létesítésekor, amit a kinevezésben kell rögzíteni. A próbaidő meghosszabbítása tilos. A próbaidő tartama alatt a közalkalmazotti jogviszonyt bármelyik fél azonnali hatállyal indokolás nélkül megszüntetheti.

Nem kell próbaidőt megállapítani áthelyezés, meghatározott munka elvégzésére vagy feladat ellátására szóló határozott idejű kinevezés, illetve azonos felek közötti újabb kinevezés esetén. Továbbá végrehajtási rendelet megállapíthatja munkakörönként azt a szakmai gyakorlatot, amelynek megléte esetén próbaidőt nem lehet megállapítani. A tájékoztatási kötelezettség a közalkalmazotti jogviszonyban is irányadó.

Gyakornoki idő kikötése kötelező az E-H fizetési osztályba sorolt, a munkáltató alaptevékenységének ellátásával összefüggő munkakörbe történő határozatlan időre szóló kinevezés esetén - ideértve az ilyen tartalmú áthelyezést is -, ha a közalkalmazott nem rendelkezik a

munkaköréhez szükséges iskolai végzettségnek és szakképzettségnek, szakképesítésnek megfelelő, három évet meghaladó időtartamú szakmai gyakorlattal.

A gyakornoki idő folyamatosságát nem érinti a Kjt. 25. § (2) bekezdés b) pont 1. alpontja szerinti áthelyezés. Ha a közalkalmazotti jogviszony a gyakornoki idő alatt megszűnt, annak tartamát a szakmai gyakorlat megállapításakor abban az esetben kell figyelembe venni, ha a közalkalmazott jogviszonya megszűnését követően a korábbival azonos vagy - a (4) bekezdésben foglaltaknak megfelelő alkalmazása alapján - azzal egyenlő értékű munkakörre közalkalmazotti jogviszonyt létesít.

A Kjt. 22. § (16) bekezdése szerint szűnik meg a közalkalmazotti jogviszony, ha a közalkalmazott „nem megfelelt” minősítést kap. A gyakornoki idő tartamát a kinevezéskor kell előírni.

A gyakornoki idő tartama:

- a) az E fizetési osztályba tartozó munkakörben két év,
- b) az F-H fizetési osztályba tartozó, illetve a Kjt. 22. § (1) bekezdésben meghatározott tudományos kutatói munkakörben három év.

Amennyiben a közalkalmazott szakmai gyakorlattal már rendelkezik, úgy a gyakorlati idő tartama eltér az általános előírásoktól.

Mellőzni kell a gyakornoki idő kikötését, amennyiben a közalkalmazott:

- a) a kinevezés módosításakor vagy az áthelyezés időpontjában a megváltozott munkaköre tekintetében nem rendelkezik a Kjt. 22. § (1)-(4) bekezdés szerinti feltételekkel, és
- b) több mint tíz évet eltöltött a Kjt. 87/A. § (1) bekezdés szerinti közalkalmazotti jogviszonyban.

A gyakornoki idő lejártának hónapjában a közalkalmazottat minősíteni kell. A minősítés során a Kjt.

40. §-át azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy

- a) a munkáltatói jogkör gyakorlója a közalkalmazott közvetlen felettese véleménye mellett - ha személyük nem azonos - a szakmai segítő értékelését is köteles mérlegelni, valamint
- b) a minősítés eredményeként „megfelelt” és „nem megfelelt” minősítés adható.

A közalkalmazotti jogviszony a Kjt. erejénél fogva megszűnik, ha a közalkalmazott „nem megfelelt” minősítést kap. A közalkalmazotti jogviszony a minősítés eredményének a 40. § (5) bekezdése szerinti ismertetését követő tizedik napon szűnik meg.

A gyakornoki idő tartama alatt a Kjt. kizár egyes szabályokat, amelyek egyébként a közalkalmazotti jogviszonyban érvényesek. Ennek alapján a gyakornoki idejét töltő közalkalmazottra nem terjed ki a Kjt. felmentést megelőző állásfoglalási rendszere, melynek szabályait a Kjt. 30/A-30/D. §-ai tartalmazzák. Nem lehet alkalmazni továbbá a Kjt. 45-53/A. és az 54/A. §-ában foglalt fegyelmi felelősség intézményére vonatkozó szabályokat sem, figyelemmel a munkáltatói rendkívüli felmentés lehetőségére.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényben foglalt szabályok kissé eltérnek az előbbieken bemutatottaktól. Általánosságban elmondható, hogy a munkáltatói jogkört a hivatali szervezet vezetője gyakorolja. A jogszabály azonban megállapítja a jogkör gyakorlása átruházásának általános szabályait. Fontos kiemelni, hogy a jogkör csak írásban ruházható át. Ennek oka, hogy általános szabályként kell, hogy érvényesüljön, hogy minden lényeges jognyilatkozat írásba legyen foglalva [Kttv. 19. §]. Az alaki kötöttség megsértése érvénytelenséget von maga után.

A jogszabály szintén érvénytelenség jogkövetkezményét rendeli arra az esetre, amelyben a munkáltató képviseletében a jognyilatkozatot nem az arra jogosított személy (szerv, testület) tette. Azonban a törvény lényeges újítást is tartalmaz, - az Mt-vel részben összhangban - mégpedig azt, hogy ilyen esetben lehetőséget ad arra, hogy a jog szerinti képviselő utólag jóváhagyja az álképviselő jognyilatkozatát, az idézett rendelkezés azonban írásbeli formához köti a jóváhagyó nyilatkozatot. Az ennek megfelelő jóváhagyás az érvénytelenség okának orvoslását jelenti, tehát az eredetileg érvénytelen jognyilatkozat ezzel érvényessé válik. A törvény fenntartja azt a szabályt, amelynek értelmében - jóváhagyás hiányában is - érvényes a jognyilatkozat, ha a kormánytisztviselő a körülményekből alappal következtethetett az eljáró jogosultságára. Ezen újítás bevezetését indokolta, hogy számos esetben ugyan nem a munkáltatói jogkör gyakorlója hozta meg a munkáltatói intézkedést, de az ő tudtával és egyetértésével született a döntés, csupán nem volt abban a helyzetben, hogy személyesen intézkedjen, mert, pl.: külföldön tartózkodott.

Mind a kormánytisztviselőkre, mind a köztisztviselőkre azonos szabályok vonatkoznak a kinevezés időtartama tekintetében. A jogviszony - általános szabályként - határozatlan időre létesül; kinevezéssel, illetve annak elfogadásával jön létre, ha létesítésének általános és különös feltételei adottak és kizáró oka (pl. hivatalvesztés hatályos fegyelmi büntetés) nincs. Itt is fontos szabály, hogy a kinevezést írásba kell foglalni. Megszorító rendelkezés az a szabály, hogy az írásbeliség elmaradása miatt csak a kormánytisztviselő hivatkozhat érvénytelenségre meghatározott időn belül.

A kinevezési okirat fontosságára tekintettel a Kttv. - a Ktv-hez hasonlóan - megállapítja a kinevezés kötelező tartalmi elemeit. Az új Mt. szabályozására is figyelemmel került megállapításra az a szabály, amely szerint, ha a kinevezési okirat nem tartalmazza a jogviszony kezdetének a napját, akkor a jogviszony kezdete a kinevezés elfogadását követő nap lesz. Lényeges rendelkezés, hogy a kinevezéshez csatolni kell a közszolgálati tisztviselő munkaköri leírását.

A kinevezésekkel kapcsolatban felmerül egy lényeges kérdés, melyet egy bírósági döntésen keresztül kívánok bemutatni. A Legfelsőbb Bíróság által vizsgált egyik ügyben kimondta, hogy a felmentési idő tartama alatt létesített új közszolgálati jogviszony érvénytelen [1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 11. § (1) be-kezdése, 1992. évi XXII. törvény (Mt.) 8. § (1) bekezdése, 10. § (1) bekezdése]. Az ügy tényállása szerint a korábbi jogviszonyával összefüggő felmentési idő fennállása miatt a köztisztviselő (jegyző) - egyetértésével - határozott időre szóló kinevezést kapott az új munkáltatótól. A határozott idő letelte előtt a munkáltató a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését kezdeményezte, amit a köztisztviselő elfogadott. Utóbb a köztisztviselő a közös megegyezés tekintetében semmisség megállapítását kérte. Felülvizsgálati kérelmében a határozott időre szóló kinevezés jogszabályellenes voltára, illetve a munkáltató által teremtett kényszerhelyzetre, per kilátásba helyezésével való fenyegetésre hivatkozott. A Legfelsőbb Bíróság döntése értelmében a köztisztviselő határozott időre szóló kinevezése a hivatkozott jogszabályokba való ütközés folytán semmis. Az érvénytelen jogviszony mindkét fél érdekkörében felmerült okból jött létre, mivel a köztisztviselő tiltott módon egyidejűleg két közszolgálati jogviszonyt kívánt létesíteni, a munkáltató ennek tudatában döntött a határozott idejű kinevezésről. A munkáltatót így a jogviszony felszámolásának kötelezettsége terhelte. Törvényi tilalom hiányába az érvénytelenségi

ok közös megegyezéssel is kiküszöbölhető volt, tehát a felek a semmis jogviszonyt közös megállapodással megszüntethették. A munkáltató részéről fennálló kényszert, fenyegetést a köztisztviselő nem bizonyította, a közös megegyezésről szóló megállapodást határidőben nem támadta meg, így felülvizsgálati érvelése alaptalan. [LB-H-MJ-2009-35 (Mfv.I.10.188/2008/2.)]

Néhány gondolat még a pályázatról és a próbaidőről. A hatályos szabályozás alapján elsősorban a munkáltató döntésétől (illetve jogszabályi rendelkezéstől) függ, hogy pályázati eljárást folytat-e le, vagy un. meghívásos eljárást alkalmaz. Ha azonban a pályázati eljárás mellett dönt, akkor kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.

Az általános kiválasztási szabályokhoz képest a törvény több helyen eltérő szabályokat rendel alkalmazni. Így a jegyző kiválasztásánál is speciális szabályok alkalmazandóak [Kttv. 247. § (5) bekezdés]. A szakmai vezetők esetében a kiválasztási szabályok nem érvényesülnek [kivéve az önéletrajzra, illetve az adatkezelésre vonatkozó szabályokat], továbbá esetükben nem alkalmazhatóak a próbaidőre vonatkozó szabályok sem. A politikai tanácsadóra, főtanácsadóra, valamint a kabinetfőnökre nem alkalmazhatóak a kiválasztásra vonatkozó rendelkezések, kivéve az önéletrajzra, adatkezelésre, viszont a próbaidő szabályai alkalmazandóak. A kormányzati, illetve köz-szolgálati ügykezelők esetében is az általánostól eltérő szabályok alkalmazandóak, nem vonatkozik e személyi körre a pályáztatás általános szabálya.

A kiválasztáshoz, jogviszony létesítéshez szorosan kapcsolódó jogintézmény a próbaidő intézménye. A hatályos szabályozás - a korábbival egyezően - legalább három, de legfeljebb hat hónapos próbaidő kikötését teszi kötelezővé. A kötelező próbaidő kikötése alól a törvény eltérést enged, így - a szeptember 1-től hatályos szabály esetében - a hivatásos szolgálati, illetve katonai szolgálati jogviszonyban állók a tartalékállomány [Kttv. 73. §] útján kormányzati szolgálati jogviszonyt létesíthetnek próbaidő kikötése nélkül; továbbá az ösztöndíjas jogviszonyban álló bizonyos feltételek esetén [Kttv. 47. § (4) bekezdés]; végleges áthelyezés esetén, valamint a három hónapnál rövidebb idejű kinevezés esetén a felek megállapodhatnak a próbaidő kikötéséről azzal, hogy a próbaidő legfeljebb a határozott idejű kinevezés időtartamának a fele lehet. A próbaidő nem

hosszabbítható meg. A próbaidő tartamát a pályakezdőnél a gyakornoki időbe be kell számítani. A próbaidő alatt a kormányzati szolgálati jogviszonyt bármelyik fél indokolás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti.