

Petrovics Zoltán

## A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY ALANYAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZOLGÁLATADÓ (MUNKÁLTATÓ) JOGÁLLÁSÁRA

*The Subjects of the Public Service Legal Relationship with Special Regard to the Legal Status of the Employer*

**Dr. Petrovics Zoltán PhD**, egyetemi adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, [petrovics.zoltan@uni-nke.hu](mailto:petrovics.zoltan@uni-nke.hu)

*A tanulmány a közzolgálati jogviszony alanyait, azon belül a munkáltatói jogállás jellemző vonásait vizsgálja. Noha számos hasonlóság mutatható ki a szolgálatadó és a magánszféra munkáltatói jogállása között, a közzolgálat munkáltatói lényeges jellemzők tekintetében eltérést mutatnak. A tanulmány a közzolgálat funkcionális megközelítéséből indul ki, fókuszpontjában az egységesebb, szilárd elméleti alapokon nyugvó közzolgálati jogi szabályozás igénye áll. A tanulmány következtetései szerint a közzolgálati munkáltató karakterét tekintve a közzolgálati jogviszonyban iure gestionis jár el, az alanyok között fennálló hatalmi egyensúlyhiány a közzolgálati jogviszonyból természetesen következő szubordináción túlmenően a munkáltató külső közjogi helyzetéből, közzolgálati funkciójából is fakad. A közzolgálati munkáltatók jogállásának felülvizsgálata körében – az átjárhatóság, a komparatív előnyök biztosítása, valamint a formális munkáltató szerep felszámolása érdekében – az állam, illetve a helyi önkormányzat munkáltatói szerepének kiterjesztésére tesz javaslatot.*

### KULCSSZAVAK:

átjárhatóság, munkáltató jogállása, közzolgálat, közzolgálati jog, közzolgálati jogviszony, szolgálatadó

*The study examines the subjects of the public service legal relationship, including the characteristic features of the employer's legal status. Although there are many similarities between public and private employer status, public service employers show a significant difference regarding their essential features. The study is built upon the functional approach of the public service, with a focus on the need of a more unified and theoretically well-founded legislation. The study concludes that the public service employer acts iure gestionis in the public service legal relationship, and the*

*power imbalance between the parties derives from the external public nature and function of the employer, in addition to the inherent subordination stemming from the legal relationship. The study proposes to extend the role of the state and the local government as an employer in order to ensure the “transfer” between public legal relationships, provide comparative advantages of the public employment and eliminate the formal role of the employer.*

**KEYWORDS:**

employer’s legal status, public service, public service employer, public service law, public service legal relationship, “transfer” between public legal relationships

## 1. BEVEZETÉS – A KÖZSZOLGÁLATI JOG ÉS A MAGÁN-MUNKAJOG ELHATÁROLÁSA AZ ALANYOK TÜKRÉBEN

E tanulmány<sup>1</sup> célja, hogy kísérletet tegyen a munkáltatói jogállás jellemzőinek feltárására a közszolgálatban. Noha működésükben számos hasonlóság mutatható ki, a közszolgálati munkáltatók számos lényeges jellemzőben markánsan eltérnek a magánszféra munkáltatóitól. Megítélésem szerint a közszolgálati munkáltató sajátosságainak feltárása, a közszolgálat funkcionális megközelítése hozzájárulhat egy egységesebb, szilárd elméleti alapokon nyugvó közszolgálati jogi szabályozás kidolgozásához.

A közszolgálati jogviszony alanyainak vizsgálata körében előkérdésként vetődik fel a közszolgálati jog és a magánmunkajog elkülönültségének, illetve egyneműségének problematikája. A magánmunkajog és a közszolgálati jog elhatárolásával az utóbbi években számos tanulmány foglalkozott.<sup>2</sup> Noha jelen tanulmánynak nem célja a kérdés részletes vizsgálata, ugyanakkor a magyar munkajogi és közszolgálati jogi szakirodalomban kibontakozott vita releváns megállapításainak felidézése ehelyütt sem kerülhető meg.

A közszolgálat alanyainak vizsgálata körében a fentieknek azért is van különös jelentősége, mert a munkajogviszony, illetve a közszolgálati jogviszony pontos fogalmi meghatározása, illetve elhatárolása számos jogrendben hiányzik, ebből következően gyakori jelenség, hogy a jogtudomány e jogviszonyok tartalmi elemeihez az alanyi pozíciók főbb jellegzetességeinek leírásával közelít.<sup>3</sup> Ezeknek a megközelítéseknek közös pontja, hogy a magánmunka-jogviszony esetén a munkáltatói oldalon mindig „magánfél” található, a közszolgálati jogban ugyanakkor a munkáltatói minőségben az állam, illetve az állami autoritást vagy valamely helyi közjogi szervezetet – akár áttételesen – megjelenítő valamely szerv áll.<sup>4</sup>

Felvethető éppen ezért a kérdés: létezik-e különbség a magánmunkajog és a közszolgálati jog munkáltatófogalma között? Ennek megválaszolása érdekében fel kell tenni azonban egy további előkérdést is: van-e különbség a magánmunkajog és a közszolgálati jog, illetve magánmunka-jogviszony és közszolgálati jogviszony között? Ha e két jogterület, illetve jogviszony markánsan eltér egymástól, úgy nagy eséllyel a munkáltatói pozíciók is

<sup>1</sup> A kézirat lezárásának dátuma: 2017. szeptember 30.

<sup>2</sup> GyÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007, 27–29., 45–49.; MÉLYPATAKI Gábor: Változó közszolgálati dogmatika az új közszolgálati törvény fényében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4, 61–66.; GYULAVÁRI Tamás: A munkajogi szabályozás rendszere. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 42–43.; NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Budapest Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2013/9. Forrás: [www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf](http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.); KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: Szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 89–132.; GyÖRGY István: A közszolgálati jog általános kérdései. In: Szerk. GyÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jog*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2015, 15–16.

<sup>3</sup> Kiss György: *Munkajog*, Osiris, Budapest, 2005, 23–24.

<sup>4</sup> Uo., 24.

lényeges különbséget mutatnak. Ha a hasonlóságok vannak túlsúlyban, úgy a két alanyi oldal különbségei is könnyebben áthidalhatók.

Emellett megjegyzendő, hogy az elhatárolás kérdése a fogalmi készletre is kihatással van. Amennyiben a két terület, illetve jogviszony azonosságait emeljük ki, úgy a magánmunka-jogviszonyhoz hasonlóan a közszolgálati jogviszony alanyaira is utalhatunk általánosságban a „munkáltató” és a „munkavállaló” kifejezésekkel. Ha viszont a különbségeket kívánjuk hangsúlyozni, az alanyok tekintetében is indokolt különböző elnevezéseket használni. E körben kiindulhatunk a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok egyes fajtáinak az egyes jogállási törvényekben megjelenő fogalmi készletéből, de talán ez esetben is indokolt egy általánosabb és átfogó alanyi megjelölés használata, úgymint „közszolgálati munkáltató” vagy „szolgáltatadó”, illetve „közszolgálati alkalmazott” vagy „közszolga” elnevezések. A közszolgálati munkáltató (szolgáltatadó) a közszolgálati jogviszony azon alanya, amely a közszolgálati alkalmazottat foglalkoztatja. A közszolgálati munkáltatói státusza azonban nem egységes. Az, hogy milyen típusú személy, szerv vagy szervezet – például az állam, az önkormányzat, állami, önkormányzati, illetve ilyen tulajdonban álló vagy fenntartású közigazgatási, költségvetési szerv, illetve közfeladatot ellátó egyéb szervezet – jelenik meg a munkáltató szerepében, mindenekelőtt a jogalkotó döntésétől függ. Ez a szabadság értelemszerűen jelentős hatással bír a fogalomalkotásra abban az értelemben, hogy önmagában a szolgáltatadó szervezeti formája nem tekinthető meghatározó jelentőségűnek.

További lényeges szempont, hogy a munkáltatói, illetve a szolgáltatadói jogállás nem vizsgálható elszigetelten sem a munkavállaló, illetve a közszolgálati alkalmazott státuszától, sem a jogviszonyok tárgyától. Amint a magyar Alkotmánybíróság kiemelte, a közszolgálati jogviszonyok „kettős arculatú jogviszonyok”, ugyanis egyrészt mint munkavégzésre irányuló jogviszonyok a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival is rendelkeznek; másrészt ez a munkavégzés a közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, a közszolgálat pedig közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, illetve közhatalmi döntéseket hoznak, valamint készítenek elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.<sup>5</sup> Ebből a megközelítésből is látható, hogy a két terület közötti markáns különbséget, nevezetesen az alkalmazott által betöltött munkakör azon felhatalmazását, amely a közszolgálat közhatalmi funkciók gyakorlására jogosítja fel, a szolgáltatadó szervezet jellegéből következő – és a közszolgálati alkalmazott által megvalósított – funkciókból lehet levezetni.<sup>6</sup> Ez a két viszonyítási pont a közszolgálati jogviszony tárgyán és tartalmán is értelemszerűen átszűrődik. A közszolgálati jogviszony tárgya a köz szolgáltatása, amely olyan magatartást, illetve munkavégzésre irányuló tevékenységet követel az alkalmazottól, amelynek célja a közhatalmi funkciók ellátásában való közreműködés.<sup>7</sup> Az már más kérdés, hogy a valóságban némileg árnyaltabb a helyzet, ugyanis nem valamennyi – a tág értelemben vett közszolgálat területére tartozó – jogviszonyban jelenik meg közvetlenül a közhatalmi

<sup>5</sup> 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 77., 1/2016 (I. 29.) AB határozat, ABH 2016, 58, 65.

<sup>6</sup> Kiss: *i. m.*, 24.

<sup>7</sup> Uo.

funkciók gyakorlása, noha ettől függetlenül a köz szolgálata e jogviszonyokban is minden esetben jelen van.

Ennek kapcsán indokolt kitérni a magánmunka-jogviszony, illetve a közszolgálati jogviszony rendeltetésének vizsgálatára. Ha a magánmunka-jogviszony rendeltetését kívánjuk meghatározni, elsőként érdemes a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseiből kiindulni. Az Mt. ugyan hivatkozik a munkaviszony rendeltetésére,<sup>8</sup> ám annak tartalmát közelebbről nem határozza meg. Álláspontom szerint a munkaviszony rendeltetésének meghatározása során – legalábbis a munkáltató és a munkavállaló relációjában – az annak tartalmát alkotó főbb jogokból és kötelességekből,<sup>9</sup> valamint a munkaviszony fogalmából szükséges kiindulni. Az Mt. értelmében a munkaszerződés alapján a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása alapján munkát végezni, a munkáltató pedig köteles a munkavállalót foglalkoztatni és munkabért fizetni.<sup>10</sup> Ebből a meghatározásból a kommentárirodalom – kissé leegyszerűsítő módon – azt a következtetést vonja le, hogy a munkaviszony rendeltetése „a munkáltató gazdasági céljainak elérése érdekében történő foglalkoztatás”.<sup>11</sup> Ha a kérdést a közszolgálati jogviszonyok tekintetében kívánjuk megválaszolni, azok rendeltetésének fókuszában ezen logika alapján nem a gazdasági célok, hanem a közfeladatok, közfunkciók szerepelhetnének.<sup>12</sup>

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a munkaviszonynak és a közszolgálati jogviszonynak nem csupán a munkáltató céljainak elérése szempontjából van rendeltetése, hanem a munkavállaló, illetve közszolgálati alkalmazott egzisztenciális érdekeinek biztosítása körében is. Ezen túlmenően e jogviszonyok nemcsak az egyén, hanem a közösség számára is kiemelkedő fontossággal bírnak a különböző szükségletek kielégítése okán. Ennek megfelelően mind a munkaviszonynak, mind a közszolgálati jogviszonyoknak egzisztenciális és társadalmi rendeltetésük is van.<sup>13</sup> Ezt a rendeltetést árnyalja továbbá e jogviszonyok személyiségi jogi jellege, amely az értelmes emberi munka ígéretével kecsegtet valamennyi munkavégző számára, illetve szerencsés esetben hozzájárul a személyiség kibontakozásához, valamint garantálja az egyéni autonómia megteremtésének gazdasági és szellemi alapjait a munkavállaló számára.

A fentiekben kifejtettek alapján megállapítható, hogy a vizsgált jogviszonyok rendeltetése sokrétű. Egyfelől rögzíthető, hogy azért áll a munkáltató érdekében a jogviszony léte-sítése, mert a tevékenységével, működésével, szükségleteivel kapcsolatos feladatok ellátását

<sup>8</sup> Mt. 9. § (2) bekezdés.

<sup>9</sup> BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KAJTÁR Edit – KISS György – KOVÁCS Erika: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2014, 58.

<sup>10</sup> Mt. 42. § (2) bekezdés.

<sup>11</sup> BANKÓ et al.: *i. m.*, 58.

<sup>12</sup> Ezt juttatja érvényre alapelvei szinten a köz szolgálatának elsődlegességére való utalás a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 9. § (1) bekezdésében. Lásd továbbá a köz szolgálatát és – értelemszerűen az ezzel kapcsolatos – munkavégzés rendeltetés-meghatározást a Kttv. 36. § (1) bekezdésében.

<sup>13</sup> HOWE, Joanna – SÁNCHEZ, Esther – STEWART, Andrew: Job loss. In: eds. FINKIN, Matthew W. – MUNDLAK, Guy: *Comparative Labor Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, 2015, 285.

egymaga képtelen végrehajtani. A magánszférában a munkáltató által nyújtott szolgáltatásokhoz és az általa termelt javak előállításához, valamint a közszféra munkáltatói által megvalósított közszolgáltatások, valamint közhatalmi funkciók biztosításához a természetes személyek fizikai és szellemi erejére, munkavégzésükre feltétlenül szükség van. Másfelől a nemzetgazdaság, illetve a társadalom számára is különös rendeltetése van e jogviszonyoknak, ugyanis a társadalomnak a szükségletei kielégítéséhez, illetve általában a működőképessége fenntartásához szüksége van a magánszférában és a közszférában tevékenykedő munkáltatókra.<sup>14</sup>

A közszolgálati jogviszony és a magánmunka-jogviszony között részben fennálló rendeltetési különbségek mellett azonban a lényegi tartalmi elemek mentén megjelennek azonosságok is. E körbe tartozik például az alkalmazott munkáltatónak való alárendeltsége, a munkavégzés bármely elemére kiterjedő munkáltatói utasítási jog, a munkáltató díjazás megfizetésére irányuló kötelezettsége, a személyes munkavégzési kötelezettség, valamint a munkakörbe tartozó feladatok rendszeres és folyamatos ellátásának kötelezettsége.<sup>15</sup> Nacsá Beáta ebből arra következtet, hogy a jogviszonyok lényegi tartalmának azonos-sága fennáll, majd megállapítja, hogy elsődlegesen ugyanez a tartalmi azonos-ság eredményezi a közszolga munkáltatójától való gazdasági és személyes függését, amely mindkét területen egyaránt a munkáltató gazdasági, illetve szervezeti túlhatalmából következik.<sup>16</sup> Ekképpen a jogviszony tárgya, azaz a társadalmi viszony jellege alapján mindkét jogviszony más részére végzett önállótlan munkát jelenít meg, úgynevezett függő munkavég-zést szabályoz.<sup>17</sup>

Mindezek alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a közszolgálati jogot a szabá-lyozott életviszonyok miatt nem lehet a magánmunkajogi szabályozástól teljes mértékben elszigetelten kezelni,<sup>18</sup> ugyanakkor a közszolgálati szabályozás elkülönülése az egyéb mun-kavégzésre irányuló jogviszonyokra irányadó rendelkezésektől továbbra is indokolt.<sup>19</sup> Megjegyzendő, hogy a két jogviszonytípus közötti hasonlóságok az alkalmazott jogin-tézmények, a közös fogalomkészlet, valamint az átfedésben lévő munkaerőpiaci hatások következtében is fennállnak.<sup>20</sup> Amint az a fentiekből is látható volt, a közszolgálati mun-káltatók több tekintetben markánsan különböznek a magánszféra munkáltatóitól. Ezeket a különbségeket nem lehet megkerülni, ugyanakkor azt is el kell ismerni, hogy a két

<sup>14</sup> Megjegyzendő ugyanakkor, hogy értelemszerűen léteznek olyan magánszférabeli munkáltatók, amelyek által létesített jogviszonyok nem mindegyike valósít meg közvetlenül vagy közvetetten társadalmi szükségletet.

<sup>15</sup> NACSA: *i. m.*, 9–10.

<sup>16</sup> *Uo.*, 10.

<sup>17</sup> KISS: *i. m.*, 21., 22–23.; GYULAVÁRI: *i. m.*, 42. A közszolgálati jogviszony e sajátosságára utal lényegében Gajdushek György is. Lásd GAJDUSCHEK György: A közhivatal viseléséhez való jog. In: Szerk. RIXER Ádám: *Állam és közösség*, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 2012, 264.

<sup>18</sup> KUN-PETROVICS: *i. m.*, 131.

<sup>19</sup> DEMMKE, Christoph: *Who is a civil servant and who is not – and why?*, Maastricht, October 2004, 11–14. Forrás: [https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/eupan/dgadmintest/Library/6/3/2/8\\_netherlands/meetings\\_presidency/meeting\\_25-29\\_2004/whoisacivilservant.pdf](https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/eupan/dgadmintest/Library/6/3/2/8_netherlands/meetings_presidency/meeting_25-29_2004/whoisacivilservant.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 20.).

<sup>20</sup> KUN-PETROVICS: *i. m.*, 131.

munkáltatótípus között jelentős hasonlóságok is fennállnak, amelyek a jogviszonyok fentebb vázolt hasonlóságából fakadnak.

## 2. A KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁLTATÓ FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSA

A munkáltatói jogállás vizsgálata kapcsán elsőként foglalkozni kell a közzszolgálat jelentés-tartalmának változásával. Napjainkban a közzszolgálat egyre kevésbé öleli fel csupán azon területeket, amelyek közvetlenül vagy közvetett módon az „államra” – annak szervei által ellátott tevékenységfajtákra – vezethetők vissza, és amelyeket csupán a közjog logikája szerint szerveznek meg, illetve működtetnek. Egyre inkább arról van szó, hogy a közzszolgálat valamennyi olyan megnyilvánulási és szervezeti formát magában foglal, amely egy adott társadalom számára közérdeket szolgál, ebből következően tág értelemben véve a köz szolgálat nem csupán közjogi szervezetek által, hanem a magánszféra szereplőinek bevonásával valósul meg.<sup>21</sup>

A közzszolgálati munkáltató elhatárolása más munkáltatóktól ugyanakkor nem csupán a fentiek okán jelenthet problémát.<sup>22</sup> Amint arra Hazafi Zoltán rámutat, már önmagában a közzszolgálat, illetve a köztisztviselő (jelen tanulmány terminológiája szerint a közzszolgálati alkalmazott) fogalmát is rendkívül nehéz és csaknem lehetetlen megadni.<sup>23</sup> Ebből értelem szerűen következik az is, hogy a közzszolgálati munkáltató fogalmának meghatározása szintén ugyanilyen kihívást jelent. Egyes nézetek szerint a közzszolgálat fogalma, és ebből következően a szolgáltatadó jogállása szűkebben értelmezendő: azt a központi igazgatás végrehajtói és jogalkotói feladatot ellátó személyi állományára, az egyes államhatalmi szervek hivatalaira és az autonóm kormányzati ügynökségekre szükséges vetíteni.

<sup>21</sup> MORRIS, Gillian S.: Employment in Public Services: The Case for Special Treatment, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2, 2000, 167–183.; MORRIS, Gillian S.: The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In: Eds. BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S., *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004, 159–160.; KUN–PETROVICS: *i. m.*, 102.

<sup>22</sup> Ehelyütt érdemes felidézni Lord Wedderburn of Charlton szellemes „elefánt-tesztjét”, amelyet noha a munkajogviszony fogalmának meghatározása kapcsán fejt ki, ám azt a közzszolgálati jogviszonyra, illetve a közzszolgálati munkáltatóra is irányadónak tekinthetünk. Eszerint az elefánt olyan állat, amelyet „meglehetősen nehéz leírni, de ha látod, könnyű felismerni”. LORD WEDDERBURN of Charlton: *The Worker and the Law*, Penguin Books, Harmondsworth, 1986, 116.

<sup>23</sup> HAZAFI Zoltán: *Közzszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, doktori értekezés, 8. Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.). A közzszolgálat fogalmáról és annak értelmezési lehetőségeiről lásd továbbá HORVÁTH István: „Diagnózis és terápia”. *Javaslat a közzszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*, doktori értekezés, Budapest, 2006, 74–76. Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 15.); GyÖRGY István: A közzszolgálat fogalma, a közzszolgálati dolgozók köre. In: Szerk. GyÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közzszolgálati életpályák*, Nemzeti Közzszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 14–16.

Mások azonban úgy vélik, hogy abba a fegyveres testületek alkalmazottai, a katonák és a közszolgáltatások különböző fajtáit nyújtó foglalkoztatotti réteg is beleértendő.<sup>24</sup> Hazafi Zoltán kiemeli továbbá, hogy általában nincs különösebb elvi alapja, és inkább csak a pillanatnyi érdekek határozzák meg, hogy az alkalmazottak – és értelemszerűen a munkáltatók – mely köre tartozik a közszolgálat fogalma alá.<sup>25</sup>

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program<sup>26</sup> (a továbbiakban: Magyary Program) szintén kiterjesztően értelmezi a közszolgálat személyzetének fogalmát, ennél fogva a szolgálatadói oldal meghatározása is széles értelmezést nyer. A közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőknél, a fegyveres, illetve más hivatásos szolgálati állomány tagjain felül ide sorol mindenkit, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára. Ez azt jelenti, hogy a Magyary Program kontextusában a közszolgálat körébe tartozik lényegében minden olyan munkavégzésre irányuló jogviszony, amelynek keretében a közszolgálati alkalmazott az állam részére végez munkát.<sup>27</sup> Ebből következően a közszolgálat meghatározása során irreleváns a jogviszony típusa, így az akár az Mt. szerinti munkaviszonyt vagy valamely munkavégzésre irányuló polgári jogi jogviszonyt is magában foglalhat.<sup>28</sup> A Magyary Program a kiterjesztő értelmezést az erős állam elvével indokolja, amely lehetővé teszi, hogy a közjogi alapokon álló életpályák fejlesztése közös elvek és értékek mentén történjen, és megvalósíthatóvá váljon az átjárhatóság az egyes alkalmazotti jogállások között.<sup>29</sup>

E ponton indokolt röviden utalni a kérdés magyar jogtörténeti vonatkozásaira is. A felvilágosult abszolutizmus idején, Mária Terézia és II. József uralkodása alatt önálló hivatássá (élethivatássá) váló közszolgálatban a dikasztériális alkalmazottak egyedül az uralkodótól függtek. Jogviszonyukat érzékletesen jellemzi, hogy az uralkodó volt az, aki bármikor indoklás nélkül felmenthette őket.<sup>30</sup> Ebből következően közvetlenül az államhoz mint szolgálatadóhoz kapcsolódtak. Később, az 1874-ben a pénzügyminisztérium által kiadott Pénzügyi Szolgálati Szabályok – amelyet szokásjogi úton a közszolgálat más területein is széles körben alkalmaztak – a közszolgálati alkalmazottak tekintetében a közhatalmi tesztületet tekintette a jogviszony másik alanyának.<sup>31</sup> Kmety Károly a közszolgálati viszony

<sup>24</sup> HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 8., DEMMKE: *i. m.*, 26.

<sup>25</sup> HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 8.

<sup>26</sup> *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában.* (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10. Forrás: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 19.).

<sup>27</sup> MÉLYPATAKI GÁBOR: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*, doktori értekezés, Miskolc, 2016, 19–20. A közszolgálat tág értelmezése mellett érvel Vadász János is. VADÁSZ János: *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2006, 13.

<sup>28</sup> E megállapítástól függetlenül a Magyary Program csupán a három nagy hivatásrend – a civil közszolgálat, a katonák és a fegyveresek jogállására, valamint e jogállások közötti átjárhatóságra koncentrált, tehát az ismertett definícióból elvi szinten következő konzekvenciákat a „kívül rekedt” jogviszonyok vonatkozásában nem vonja le.

<sup>29</sup> *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program... i. m.*, 42.

<sup>30</sup> CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 68.

<sup>31</sup> Uo., 203.



mint különös jogállás egyik megkülönböztető ismérvének szintén a közigazgatási szerv általi alkalmaztatást tekintette.<sup>32</sup>

Történeti visszatekintésben érdemes felidézni Magyary Zoltán definícióját, amelynek értelmében a közhivatalnok foglalkoztatása az állam vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre jön létre.<sup>33</sup> Ez a definíció hűen tükrözi azt, hogy a közszolgálati munkáltató személye – hasonlóan a mai jogállapothoz – Magyary Zoltán idejében is színes képet mutatott. Amint azt Magyary Zoltán kifejti, a szolgálatadó lehetett például maga az állam, a vármegye, a város, a község és más közttestület, amelynek ezt a képességét – tulajdonképpen közszolgálati munkáltatói jogállását – valamely törvény vagy más jogszabály elismerte.<sup>34</sup> A közigazgatás-tudomány ezzel összhangban közhivatalnoknak tekintett minden olyan személyt, aki valamely közhatalmi – állami vagy önkormányzati – szervezet szolgálatába lépett, és élethivatásszerűen közfeladatokat látott el.<sup>35</sup> E meghatározásból egyúttal mind a mai napig érvényes következtetésként levonható egyfelől az, hogy a közszolgálati munkáltatók körének meghatározása tekintetében a jogalkotónak széles mozgásteret van, másfelől – jogtechnikai értelemben – a közszolgálati munkáltatói minőség jogszabályi felhatalmazáson kell hogy nyugodjék.

A jogalkotó nem csak a második világháború előtti magyar közszolgálatban nem törekedett arra, hogy elvi alapon határolja el a közszolgálat személyi körét,<sup>36</sup> ez a megállapítás igaz a hatályos magyar közszolgálatra is. Ennek szélsőséges megnyilvánulására számos olyan példát találhatunk, amely arról tanúskodik, hogy elvi megfontolásokat nélkülözve, sokkal inkább praktikus okok által vezéreltetve kap egy-egy szervezet közszolgálati munkáltatói jogállást. Így presztízs okok vagy éppen költségvetési indokok is szerepet játszhatnak abban, hogy valamely szervezet a közszolgálati jog, illetve azon belül valamely jogállási törvény hatálya alá kerüljön. Ilyen volt például a rendszerváltozást követően olyan szolgáltató szervezeteknek a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) alá sorolása, amelyeknél a közhatalmi jelleg hiánya nem indokolta volna ezt a megoldást.<sup>37</sup> Előfordult ugyanakkor az is, hogy egyes szervezeteknél költségvetési megfontolások alapján a közszolgálati jogviszony helyett közalkalmazotti jogviszonyokat alkalmaztak.<sup>38</sup> Ennek azonban az ellenkezőjére is akadt példa olyan esetekben, amikor

<sup>32</sup> KMETY Károly: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata Kiadó, Budapest, 1926, XX.

<sup>33</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 376.

<sup>34</sup> Uo., 376., 378.

<sup>35</sup> CSIZMADIA: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól... i. m.*, 452.

<sup>36</sup> A közigazgatásban dolgozó közhivatalnokokon kívül például a vasutasok, a postások és az állami vállalatok alkalmazottai is a közszolgálatba tartoztak, így lényegében e munkáltatók is a szolgálatadónak minősültek. HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 124.; illetve MAGYARY: *i. m.*, 378–384.

<sup>37</sup> HAZAFI Zoltán: Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája, *Közjogi Szemle*, 2009/4, 10. Hazafi Zoltán e körben a Textilminősítő Intézetet, az Ipari Minősítő Intézetet és a Lőfegyvervizsgáló Hivatalt említi. HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 125–126.

<sup>38</sup> Így például a vízügyi igazgatás területi igazgatóságainak személyzeti állománya nem a Ktv., hanem a Kjt. hatálya alá került. HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 126.

az állami szféra illetményrendszerének versenyhátránya folytán bizonyos szervek nem kerültek a Ktv. hatálya alá annak ellenére, hogy ez indokolt lett volna.<sup>39</sup>

A jogalkotói szabadság és a praktikus megfontolások ellenére megállapítható, hogy a magyar jogban a közszolgálati jogállás meghatározása során a funkcionális szemlélet elsődlegessége figyelhető meg. Eszerint a közszolgálati jogviszony alanyainak jogállása mindenekelőtt azon múlik, hogy az adott személy érdemi módon hozzájárul-e valamely közfunkció vagy közszolgáltatás ellátásához. Ezen elv mellett – különösen korábban – a finanszírozási szemlélet is szerepet kapott a magyar közszolgálatban, amelynek értelmében a munkáltató költségvetési státuszától függött a jogviszony típusa, azaz a közigazgatási szervek, valamint az állami és önkormányzati közfeladatokat ellátó költségvetési szervek által létesített jogviszonyok alanyaihoz kapcsolódott a közszolgálati jogállás.<sup>40</sup> A gyakorlatban azonban egyik elv sem érvényesül a maga tisztaságában. A fenti példák mellett elegendő ennek kapcsán a közvállalatok szabályozására, a közalkalmazottak és a költségvetési szerv munkáltatóval azonos tevékenységet végző magánmunkáltatók párhuzamos tevékenységére, vagy éppen a közigazgatási munkavállalókra gondolni.

A közszolgálati munkáltató jogállása ugyanakkor nem csupán az anyagi jogi, hanem az eljárásjogi rendelkezések alapján is a vizsgálat körébe vonható. A 2018. január 1-jével hatályba lépő közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) – ha nem is a lehető legszélesebb értelemben – de kiterjesztő módon használja a közszolgálati jogviszony kifejezést, ezáltal közvetetten a szolgáltatók csoportját is kijelöli. A Kp. – némileg bizonytalan helyzetet teremtve, ám egyben „előrelátó” módon – nem sorolja fel taxatív jelleggel a hatálya alá tartozó közszolgálati jogviszonyokat. Meghatározása szerint közszolgálati jogviszonynak minősül valamennyi az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgáltatelljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony.<sup>41</sup> A nyitott definíció alkalmazása lehetőséget ad arra, hogy esetlegesen a jövőben megkonstruált, és e fogalom hatálya alá sorolható *sui generis* közszolgálati jogviszonyok is a Kp. hatálya alá tartozzanak. Annak ellenére, hogy a törvényjavaslat 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás a hatállyal összefüggésben csupán a Kttv., a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény (a továbbiakban: Hjt.), valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) által szabályozott jogviszonyokra utal, nem csupán a kormányzati szolgálati jogviszonyok (kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, szakmai vezető), a közszolgálati jogviszonyok (köztisztviselő, közszolgálati ügykezelő, jegyző), a polgármester és az alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya (Kttv.), a hivatásos és a szerződéses állományú katonák, a tényleges szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák, a honvédtisztjelöltek és a honvédaltisztjelöltek

<sup>39</sup> Uo., 126. Ezzel összefüggésben Hazafi Zoltán az Állami Vagyonügynökség példáját hozza fel.

<sup>40</sup> HORVÁTH István: *i. m.*, 31.; FERENCZ Jácint – HORVÁTH István: *A közszolgálat munkajoga*. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös, Budapest, 2013, 567.

<sup>41</sup> Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

szolgálati viszonya (Hjt.), valamint a rendvédelmi szervek hivatásos állomány tagjainak hivatásos szolgálati jogviszonya (Hszt.) tartozik e törvény hatálya alá. A definíciónak álláspontom szerint megfelel a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) által szabályozott állami szolgálati jogviszony, a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) szerinti állami vezetői szolgálati jogviszony is. A Kp. azonban kifejezetten kizárja az alkalmazási köréből a bírák (a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény [a továbbiakban: Bjt.]), az igazságügyi alkalmazottak (az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény [a továbbiakban: Iasz.]) és az ügyészségi alkalmazottak szolgálati viszonyával (a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény [a továbbiakban: Üsztv.]), illetve a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyával (Kttv. 258. §, Mt.) kapcsolatos jogvitákat, amelyek továbbra is a polgári perrendtartás által szabályozott munkaügyi perek körébe tartoznak.<sup>42</sup> A törvényjavaslat 4. §-ához fűzött miniszteri indokolás pedig utal arra, hogy a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos jogvita sem tartozik a közszolgálati jogviták fogalmi körébe (a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [a továbbiakban: Kjt.]).<sup>43</sup> Mindezek alapján úgy tűnik, az anyagi jog és az eljárási jog sem azonos módon ítéli meg a jogviszonyok közszolgálati jellegét, illetve a közszolgálati jogállást.

A fentiekből lezűrhető az a következtetés, hogy a jogi szabályozás a funkcionális szemlélet túlnyomó befolyása mellett, de kevésbé az elvi megfontolások mentén ítéli meg a közszolgálati jogviszonyok kérdését, illetve a szolgálatadó meghatározását. Így önmagában a jogi szabályozás alapján nem lehetséges elvi tisztasággal állást foglalni, hogy pontosan mely jogviszonyok tekinthetők közszolgálatinak, illetve mely munkáltatók bírnak a közszolgálati munkáltató jogállásával.

### 3. A KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁLTATÓ SAJÁTÓSÁGAI

A fentiekben túlmenően szükséges meghatározni a szolgálatadó jogállásának karakterét. Az általam használt „karakter” kifejezés e körben arra a dilemmára utal, hogy vajon a közszolgálati munkáltató – mint a közszolgálati jogviszony egyik alanya – elsősorban közjogi entitásnak minősül-e, vagy elsődlegesen „munkajogi” képződmény, azaz lényegét tekintve nem különbözik azoktól a munkáltatóktól, akik a magánszférában munkavállalókat foglalkoztatnak.

<sup>42</sup> Kp. 4. § (7) bekezdés 3. pont.

<sup>43</sup> Lásd a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 508. § (1) bekezdés b) pont.

Amint azt Nacsa Beáta kifejti, a közhatalmi szerv „külső” jogviszonyaiban az állami főhatalom gyakorlása tükröződik. Az állami szerv mint közszolgálati munkáltató ebben az összefüggésben a szuverenitás megtestesítője, az állami főhatalmat pedig a közszolgálati alkalmazottak által gyakorolja. Nacsa ugyanakkor rámutat arra is, hogy maga a közszolgálati jogviszony, amely a közhatalmi szerveken belüli foglalkoztatásra irányul, a külső jogviszonyoktól eltérő természetű „belső jogviszony”. Ekképpen a közszolgálati jogviszony lényeges tartalma nem a szuverenitás elve, illetve a külső jogviszonyok közjogi jellege által, hanem a foglalkoztatás jellege és az abból következő „függő munkavégzés” által meghatározott. Ebből következően a munkáltatói jogok gyakorlása során nem állami közhatalomgyakorlás történik. Ilyenkor a munkáltató – sajátos funkcióinak betöltése érdekében – a természetes személyek alkalmazásával kapcsolatos jogosítványait gyakorolja. Azt Nacsa sem vitatja ugyanakkor, hogy a közszolgálati jogviszonyban is megjelennek olyan sajátosságok, amelyek a közhatalom külső gyakorlásával állnak összefüggésben.<sup>44</sup> Egyetértve Nacsa Beátával álláspontom szerint a fentiek akként összegezhetők, hogy a közszolgálati munkáltató közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos tevékenysége – vagyis a munkáltatói minőségében tett intézkedései, a munkáltatói jogkör gyakorlása – nem *iure imperii*, hanem *iure gestionis* aktusok. Ily módon a munkáltatói minőség lényegében a munkajog eszközrendszerével is megragadható és értelmezhető.<sup>45</sup> Akár az államot, akár annak valamely szervét tekintjük is munkáltatónak, ebben a „belső” körben nem közhatalmat gyakorol, és nem közhatalmi aktusokat bocsát ki.

A fentiekben írottak összhangban állnak azzal az Európa-szerte tapasztalható folyamattal, miszerint az államok jelentős részében a magánmunkajogi és a közszolgálati jogi karakterű jogállások egyre inkább összetartanak és struktúrájukat, szabályozásukat illetően közelednek egymáshoz.<sup>46</sup> Mindazonáltal nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a közszolgálati jogviszonyban nem mellérendelt felek állnak egymással szemben, a szolgáltató a közszolgálati jogviszonyban kétségtelen módon a közszolgálati alkalmazott „felett áll”. Az erőegyensúlytalanság nem csupán az önálló munkavégzés és a gazdasági, egzisztenciális függés, hanem az állami, közhatalmi, költségvetési szervek és a velük jogviszonyra lépő állampolgár eltérő hatalmi, szociológiai helyzetének a következménye is. A két fél viszonyát tehát a „munkajogias” jellegű szubordináció mellett a hatalmi viszonyok valósága is áthatja. Ez az alávettség ugyanakkor nem jelenthet egyben kiszolgáltatottságot vagy éppen jogfosztott állapotot a közszolgálati alkalmazott számára.

Megjegyzendő, ebből az is következik, hogy a közhatalomból fakadó erőfölény nem terjedhet addig, hogy a közszolgálati munkáltató egyoldalúan hozza létre a közszolgálati jogviszonyt. Ezzel ellentétes véleményt tükrözött ugyanakkor a jogalkotó álláspontja

<sup>44</sup> NACSA: *i. m.*, 9.

<sup>45</sup> Nacsa Beáta rámutat arra is, hogy a szuverenitás elve az állam külső jogviszonyaiban sem tartható fenn például azokban az esetekben, amelyekben az állam mint piaci szereplő, magánjogi jogalany lép fel és köt magánjogi szerződéseket. *Uo.*, 9.

<sup>46</sup> Vö. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.

a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.), illetve a Ktv. tekintetében, amint ugyanis kifejtette, a jogviszony létesítése egyoldalú állami aktus, a szolgálatvállalás pedig nem szabad megállapodás tárgya, feltételei jogszabály által részletesen szabályozottak.<sup>47</sup> Ez a jogalkotói megállapítás a második világháború előtt uralkodó azon nézetre vezethető vissza, amelyet Magyary Zoltán is képviselt. Magyary szerint a közszolgálati jogviszony nem szerződésen alapul, hanem az állam egyoldalú aktusával jön létre. Magyary Zoltán ugyanakkor kiemelte azt is, hogy a szolgálatvállalásnak feltétele az egyén önkéntes alávetése, ezért a hivatásos közszolgálatba senki nem juthat akarata ellenére.<sup>48</sup> A hatályos jogot tekintve összességében rögzíthető, hogy a kinevezés egyoldalúságát valló álláspont eltér a tételes jogban megfogalmazott rendelkezéstől is, a civil közszolgálatban ugyanis nem csupán kinevezésről, hanem annak elfogadásáról is van szó.<sup>49</sup> A kinevezés éppen ezért csupán „relatív egyoldalú jognyilatkozat”, mivel a szolgálatvállaló döntése a kinevezés elfogadására, illetve megtagadására korlátozódik,<sup>50</sup> a közszolga pedig valóban nincs abban a helyzetben, hogy a kinevezési okirat tartalmát alku tárgyává tegye. A jogviszony létesítése azonban konszenzuson nyugszik, a közszolgálati jogviszony keletkezéséhez praktikusán a felek kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozata szükséges.

Joggal feltételezhetjük azt, hogy a közszolgálati munkáltatói jogállásnak léteznek megkülönböztető ismérvei, amelyek túlmutatnak a jogviszony keletkezésének körülményein. Egyfelől ilyen ismérv lehet a szervezet állami, önkormányzati, költségvetési szerv jellege a korábban már említett megfontolásokkal. Ez utóbbi körülmény nem lehet azonban kizárólagos ismérv, hiszen amennyiben a közszolgálat fogalmát szélesen értelmezzük, úgy közfunkciókat e körön kívül pozicionálható szervek is elláthatnak. Másfelől e körben érdemes felidézni Gillian S. Morris és Sandra Fredman megállapításait, akik az állam mint munkáltató minősége kapcsán öt sajátos jellemzőt fogalmaztak meg, amelyek a következők: 1. Az állam, illetve maga a közigazgatás törvényalkotást kezdeményez és kormányzati tevékenységet folytat. 2. Gazdálkodása nem a közszolgák teljesítményétől függő bevételeken alapul, hanem adóbevételekből fedezik. 3. Döntéseinek meghozatala során a közérdekre hivatkozik, ez pedig morális felhatalmazást biztosít bizonyos munkáltatói intézkedések tekintetében is. 4. A magánszféra munkáltatóitól eltérően meghatározott alkotmányos

<sup>47</sup> HAZAFI Zoltán: *Bevezetés*. In: Szerk. HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, 2012. március 31., 15. Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01\\_20120331\\_A\\_Ktv\\_magyarázata\\_AROP225\\_online.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Ktv_magyarázata_AROP225_online.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 19.). Amint a Ktv. általános indokolása fogalmaz, „a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa”.

<sup>48</sup> MAGYARY: *i. m.*, 131., 388.; GYÖRGY: *Közszolgálati jog, i. m.*, 28. Lásd erről a problémáról MÉLYPATAKI: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái...*, *i. m.*, 50–53., KUN–PETROVICS: *i. m.*, 102–103.

<sup>49</sup> A közszolgálati jogviszony a kinevezéssel és annak elfogadásával létesül [lásd például Ktv. 38. § (1) bekezdés, Hszt. 44. § (1) bekezdés, Iasz. 11. § (1) bekezdés, Üsztv. 15. § (1) bekezdés, továbbá Hjt. 35. § (1) bekezdés]. A Bjt. 3. § (1) bekezdése csak a kinevezésről szól, ám a bíró akarata ellenére kétségkívül itt sem válhat a jogviszony alanyává.

<sup>50</sup> Vö. KISS: *i. m.*, 23–30.; MÉLYPATAKI: *Változó közszolgálati dogmatika...*, *i. m.*, 62., PRUGBERGER Tamás: *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között*, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2006, 19.

követelmények vonatkoznak rá. 5. A közigazgatási szervezetrendszer hierarchikus alólérendeltség jellemzi, ezáltal az utasítási jog láncolata és a döntésekért fennálló felelősség világos rendszert alkot, amely garanciája a közfunkciók átlátható, tisztességes ellátásának.<sup>51</sup> A közszolgálati jogviszonyok elkülönültségének szükségességét Morris a demokratikus elszámoltathatóság elvére, a közhatalom gyakorlásának, illetve a közfunkciók ellátásának sajátosságaira vezeti vissza.<sup>52</sup>

Az első jellemző – az állam, illetve a közigazgatás jogalkotásban és a kormányzati tevékenységben való részvétele – számos közszolgálati sajátosságot hoz felszínre. Egyfelől a hagyományos munkáltatói képességek közül a kollektív alkuhoz való jog gyakorlásának elismerése azt feltételezi, hogy az államot mint szabályozót meg kell különböztetni az államtól mint munkáltatótól.<sup>53</sup> Ott, ahol ez nem történik meg, valódi kollektív alku nem alakulhat ki. A magyar jogrendszerben a kollektív alku hiánya egyúttal az állam (egyoldalú) szabályozó szerepét erősíti. Ez a kollektív szereplők (szakszervezetek) tevékenységét annyiban befolyásolja, hogy a diskurzus nem az állammal, illetve az adott állami szervezettel mint munkáltatóval, hanem a jogalkotásban részt vevő vagy azt befolyásolni képes személyekkel – például a fenntartóval – folyik. Ezen túlmenően a munkahelyi szintű érdekegyeztetés során a munkavállalói érdekképviseleti szervezet csupán egy „pseudefoglalkoztatóval” találkozhat, amely az érdemi kérdésekben nem, vagy csak korlátozottan rendelkezik döntési jogkörrel.<sup>54</sup> Az államnak mint munkáltatónak e sajátos kettős szerepére utal Berndt Keller, Jesper Due és Søren Kaj Andersen tanulmánya is. Amint kifejtik, az állam egyfelől mint munkáltató, másfelől az intézményi és a jogi környezet kialakításáért felelős aktor jelenik meg a közszolgálatban.<sup>55</sup>

A második megállapítás értelmében a szolgálatadó finanszírozása és ebből következően a személyi kiadások alapja általánosságban elválik a szervezet hatékonyságától, illetve a közszolgák teljesítményétől. Ez egyfelől a közszolgálati munkáltató költségvetéstől való függését eredményezi, ellentétben a magánszféra munkáltatóival, amelyeknél a gazdálkodás sikeressége és hatékonysága általában összefüggésben áll a munkavállalók teljesítményével és munkájuk minőségével. A magyar szabályozásban az utóbbi évek reformjai ugyanakkor azt eredményezték, hogy a teljesítmény egyre inkább meghatározó befolyást gyakorol az illetményekre, ennek pedig közvetett folyománya, hogy ideális esetben a költségvetésnek is számolnia kell ezzel a ténnyel.

<sup>51</sup> Lásd FREDMAN, Sandra – MORRIS, Gillian S.: *The State as Employer: Labour Law in the Public Services*, London, Mansell, 1989, 6., 9.; MORRIS, Gillian S. – FREDMAN, Sandra: Is there a Public/Private Law Divide?, *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 14, No. 2, 1993, 115–137.; NACSA: *i. m.*, 9–10.; továbbá MORRIS: *The Future of the Public/Private... i. m.*, 159.

<sup>52</sup> MORRIS: *The Future of the Public/Private... i. m.*, 160.

<sup>53</sup> NEAL, Alan C.: *Industrial Relations, including Collective Disputes, in the Public Sector*, General report, The XVI World Congress of Labour Law and Social Security, Jerusalem, Israel, 2000, 18. Idézi NACSA: *i. m.*, 23.

<sup>54</sup> HORVÁTH István: *i. m.*, 56., 99–100., KUN-PETROVICS: *i. m.*, 117.

<sup>55</sup> KELLER, Berndt – DUE, Jesper – ANDERSEN, Søren Kaj: *The changing role of employers' associations and unions in public sector employment relations*, March 2000, 2. Forrás: [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net) (A letöltés ideje: 2017. 11. 27.).

A magánmunkáltatók döntéseinek hátterét tipikusan a gazdasági folyamatok és az azokra adandó adekvátnak tűnő választási lehetőség adják. A harmadik jellemzőben említett közérdek mint vezérlő elv – annak viszonylagos relativitása mellett is – elválhat vagy elválhat a hatékonysági, célszerűségi megfontolásoktól. Ebből következően a közszolgálati munkáltatóknál előállhat az az eset, hogy a munkáltatói intézkedések szintjén nem minden esetben az következik be, ami adott esetben logikusnak és észszerűnek tűnne a versenyszférában. Emellett a közszolgálati munkáltató esetében a köz érdekében történő cselekvés értéköttséget, illetve értéköttséget is kell hogy jelentsen. Mindez összefügg Morris és Fredman által megfogalmazott negyedik attribútummal, az alkotmányos követelményekkel is. A közszolgálati munkáltató ugyanis egyúttal közjogi entitás is, és ekként mint a közhatalmi funkciók közvetítője a jogrendszer által meghatározott alkotmányos kötöttségeknek van alávetve. Ezeknek a kötöttségeknek mindenkor érvényesülniük kell az alkalmazottak és a szolgáltató viszonylatában. Ilyennek tekinthető például az egyenlő bánásmód követelménye, az adatvédelem, valamint az önkényes elbocsátás tilalma is.<sup>56</sup>

A hierarchikus alá-fölé rendeltség, a tiszta felelősségi viszonyok szükségessége szintén megkülönböztető ismérve a közszolgálati munkáltatói jogállásnak. Ennek segítségével a munkáltatói intézkedések és döntések ellenőrizhetők, forrásuk, tartalmi és alaki szempontból is jogilag szabályozott. A közszolgálatban érvényesülő szigorú alá-fölé rendeltség a felek – így a szolgáltató – akaratautonómiájának lényeges korlátozásával is együtt jár. Mindez egybevág azzal, hogy a szabályozás módszere a közszolgálatban alapvetően kógens. Ez a kógens egyben a szolgáltató munkáltatói hatalmát is korlátozza.<sup>57</sup> Az azonban már más kérdés, hogy a közszolgálati jog újabb változásai a korlátokat egyre inkább szétfeszítik, és tágabban határozzák meg a munkáltatói mozgásteret, valamint az egyoldalú eltérés lehetőségeit.<sup>58</sup>

#### 4. A KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁLTATÓI JOGÁLLÁS KÖRÜLI KÉRDÉSEK

A fentiekben ismertetetteken túlmenően további kérdések is felvetődnek a munkáltatói jogállást érintően. Ezeknek a dilemmáknak egy csoportja azon közszolgálat körébe tartozó jogviszonyokkal függ össze, amelyek a magánmunkajog és közszolgálati jog határterületén helyezkednek el. Az alábbiakban bemutatott példák egyebek mellett arra is rávilágítanak, hogy a közszolgálat, és azon belül a közszolgálati munkáltatói jogállás bizonyos esetekben

<sup>56</sup> Ez utóbbi, egyébként szektorsemleges elvről bővebben lásd PETROVICS Zoltán: *A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései*, doktori értekezés, Budapest, 2016.

<sup>57</sup> Ilyen például a költségvetési megfontolások által körbefont illetmény- és az előmeneteli rendszer, a közügynek is tekintett fegyvelemsértések szankcionálása akár a fegyelmi jog, akár a jogviszony-megszüntetés eszközével. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a közszolgálatban sem kizárólagos a kógens szabályozás. KUN–PETROVICS: *i. m.*, 103.

<sup>58</sup> Lásd például az Átv. illetményrendszerét az évente felülvizsgálat alá kerülő illetményekkel, valamint azt a széles mérlegelési jogkört, amely a munkáltatói jogkör gyakorlóját e körben megilleti. Ugyancsak e folyamatba illeszthető a közszolgálati jogviszonyok munkáltató által történő egyoldalú módosításának szélesebb térnyerése.

elvi alapokon kevésbé védhető, a praktikum oldaláról is kérdéseket felvető megoldásokkal operál.

E körben említhető meg a kormányzati és a közszolgálati ügykezelőkkel, valamint a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókkal kapcsolatos problémakör. Ezeknek a közszolgálati alkalmazottaknak a jogviszonyaiban a köz szolgálatra ugyan nyilvánvaló módon jelen van, ám közhatalmi funkciókat aligha látnak el. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonyban állnak, a munkáltatói jogállás szempontjából egészen különleges helyzet áll elő, hiszen a szolgálatadó nem közszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban foglalkoztat. Ezen a tényen az sem változtat, hogy a Kttv. 258. §-a e kategóriára speciális rendelkezéseket ír elő. Horváth István találóan jegyzi meg, miszerint nehezen magyarázható, hogy miként férnek meg egyidejűleg egy közszolgálati munkáltatónál a közszolgálati jog kógens, és a kollektív szerződés megkötésének lehetőségét, valamint a munkavállalói részvételi jogok gyakorlását egyértelműen kizáró rendelkezései, az Mt. alapvetően diszpozitív, a kollektív alkura és a munkahelyi szintű participációra lehetőséget biztosító szabályaival.<sup>59</sup> A közszolgálati munkáltató ennél fogva sajátos „duplikált” – közszolgálati, illetve kvázi magánmunkáltatói – szerepre kényszerül, így a munkáltatóra irányadó eltérő szabályrendszerek alkalmazásából fakadó „skizofrénia” aligha könnyíti meg a jogalkalmazást.

Másrészt e körben érdemes röviden utalni a közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott munkáltatókra is, amelyek ugyan alapvető állami és önkormányzati feladatokat látnak el, az általuk végzett közszolgáltatások azonban tipikusan nem járnak együtt közhatalmi funkciók ellátásával. E munkáltatók sajátos – mintegy köztes – jogállást képviselnek a tág értelemben vett közszolgálaton belül, amely – figyelemmel arra, hogy a Kjt. háttértörvénye az Mt. – egyszerre van „kint” és „bent” is: mintegy félúton a magánmunkajogi és a közszolgálati szabályozás között. Az Mt. hatálybalépésével a Kjt. munkáltatói számos lényeges kérdés tekintetében veszítettek a közszolgálati munkáltatói karakterükön (ilyen volt például a törvény erejénél fogva fennálló fegyelmi jog száműzése a Kjt.-ből).

A közszolgálati jog önállóságát alátámasztó érvek között is gyakorta merül fel, hogy a közszolgálati alkalmazottak olyan szerveknél dolgoznak, amelyeket részben vagy egészben a köz tart fenn.<sup>60</sup> A magánmunkajog hatálya alá tartozó munkaviszonyok körében is léteznek azonban olyan jogviszonyok – ilyenek a köztulajdonban álló munkáltatók által létesített munkaviszonyok<sup>61</sup> –, amelyekre szintén igaz ez a megállapítás, azzal együtt, hogy az Mt. néhány általánostól eltérő rendelkezést is tartalmaz e körre. A közvállalatok, vagyis az Mt. terminológiája szerinti köztulajdonban álló munkáltatók az esetek egy részében lényegében közszolgáltatásokat, közfeladatokat látnak el, máskor azonban a gazdasági szféra munkáltatóihoz hasonlóan – nem egy esetben azokkal versenyezve – hagyományos értelemben vett gazdasági, üzleti tevékenységet folytatnak. E munkáltatók formálisan a gazdasági szféra részét képezik, ezért a magánmunkajog szabályai

<sup>59</sup> HORVÁTH István: *i. m.*, 32.

<sup>60</sup> GYÖRGY: *Közszolgálati jog, i. m.*, 15.

<sup>61</sup> Mt. 204–207. §.



terjednek ki rájuk, ám sokszor előfordul, hogy a központi, illetve a helyi önkormányzati költségvetési finanszírozás meghatározó befolyással bír a tevékenységükre. E munkáltatókkal összefüggésben felvetődhet a kérdés: nincs-e szükség markánsabb módon érvényre juttatni a jogviszony közszolgálati oldalát, és egy, a jelenleginél kötöttebb és a kógens elemek tekintetében határozottabb szabályozást megvalósítani. *De lege ferenda* felvethető, indokolt áttekinteni, hogy a közpénzek felhasználásából eredő munkajogi korlátozások, illetve e szervek által betöltött közszolgálati funkciók, valamint közszolgáltatások nem indokolnák-e a közszolgálati jogállással kapcsolatos további kötelezettségek és jogosultságok beiktatását a jogviszony alanyainak oldalán. Általános szabályként indokolt lenne megfontolni a munkaviszonyokkal összefüggésben az eltérést nem engedő szabályok kiterjesztését a jogviszonyok megszüntetése vonatkozásában, különös tekintettel az azzal kapcsolatos juttatásokat érintően. Jelenleg ugyanis csak a végkielégítés és a felmondási idő intézménye tekintetében érvényesül a kógencia, ám indokolt lenne adott esetben a határozott idejű munkaviszony munkáltató általi egyoldalú azonnali hatályú felmondása esetén kifizetendő hátralévő időre járó, de legfeljebb tizenkét havi távolléti díj megfizetésétől való eltérés korlátozása is.<sup>62</sup> Ugyancsak megfontolandó az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezések részletes kifejtése is a Kttv.-ben található rendelkezésekhez hasonlóan.<sup>63</sup>

E helyen említést kell tenni arról is, hogy a közszolgálati munkáltatók különböző típusaira irányadó jogállási törvények elsődlegesen a jogviszonyok eltérésein alapulva más jogokat és kötelezettségeket ruháznak, illetve rónak a különböző szolgálatadókra. Ez a jog- és kötelezettségkatalógus egyfajta rangsort állít fel az „erősebb” és a „gyengébb” jogosítványokkal bíró közszolgálati munkáltatók között. A fő kérdés az, hogy az egyes jogállási törvények mennyiben adekvát módon „rangsorolnak”. Noha az egyes hivatásrendek teljesen egységes szabályozása nem lehetséges, a hatályos szabályozásban az egyes jogállások között kétségtől eltekintve indokolatlan eltérések, amelyeket szükséges lenne felszámolni.<sup>64</sup> Ennek során csak ott lenne indokolt megtartani az eltéréseket, ahol az közvetlenül a munkavégzés jellegéből, illetve a szerv funkcióiból fakad, így bizonyos jogintézmények tekintetében megvalósítható lenne a közös elvek és értékek mentén rögzített szabályozás.<sup>65</sup>

Már az eddigiekből is látható, hogy a hatályos magyar jogrendszerben valójában nem egységes a közszolgálati munkáltatói jogállás szabályozása. Olyannyira nem az, hogy reális esély van arra, hogy egy adott közszolgálati munkáltató egyszerre foglalkoztathasson alkalmazottakat kormányzati szolgálati jogviszony, munkaviszony, közfoglalkoztatási jogviszony vagy munkavégzésre irányuló polgári jogi jogviszony keretein belül. A közel-múlt kutatásai rámutatnak arra is, hogy hiába a Kttv. korlátozó, illetve tiltó szabálya, nem

<sup>62</sup> Mt. 79. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>63</sup> Kttv. 84–87. §.

<sup>64</sup> PETROVICS Zoltán: *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás. A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 93. Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/4/1b/a0000/22\\_JOG\\_AGAZATI\\_TANULMANY\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/4/1b/a0000/22_JOG_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.).

<sup>65</sup> Uo., 93–94.

egyszer költségvetési nehézségek miatt polgári jogi jogviszonyok váltják fel a klasszikus közszolgálati jogviszonyokat is.<sup>66</sup> Ugyancsak törvénybe foglalt lehetőség nem egyszer a közalkalmazotti jogviszony és a polgári jogi jogviszony egyidejű megjelenése egy adott szervnél (például a közoktatásban vagy a felsőoktatásban).

## 5. A KÖZSZOLGÁLATI MUNKÁLTATÓ SZEMÉLYÉVEL KAPCSOLATOS MEGFONTOLÁSOK – DE LEGE LATA ÉS DE LEGE FERENDA

Mélypataki Gábor a közszolgálati alkalmazást a közjogi uralmi viszony elsődlegessége alapján ragadja meg azzal, hogy az uralmi viszony dominanciája a tág értelemben vett közszolgálati jogviszony fajtáknál különböző erősségű, amely a közhatalom gyakorlásának módjától függ. Mélypataki közös jellemzőként kiemeli továbbá azt is, hogy a közszolgálati jogviszonyokban közvetlenül vagy közvetve mindig az állam a munkáltató.<sup>67</sup>

Az állam munkáltatói minősége számos problémát vet fel. Egyfelől vizsgálandó, hogy mit is jelent, ha az állam közvetlenül jelenik meg a munkáltató szerepében, és milyen módon lehet értelmezni azt, ha az állam csupán közvetett módon válik munkáltatóvá. Ez utóbbi esetben ugyanis feltételezhető, hogy létezik egy „közvetlen” munkáltató, ilyenkor azonban a munkáltató pozíciójában jelentkező duplikáció értelemszerűen újabb dilemmákat hoz a felszínre. Különösen jelentős problémaként jelentkezik, hogy az állam munkáltatói minősége egyáltalán miként ragadható meg, elméletileg hogyan írható le, és ennek milyen gyakorlati következményei vannak.

Mélypataki Gábor megállapítása szerint az állam közvetlenül centralizált és dekoncentrált szervei útján, közvetett módon pedig az önkormányzati területen jelenik meg. Ez utóbbi tekintetében Mélypataki kiemeli, hogy az állam nem jelenik meg a kinevezési okiratban, és nem is gyakorol munkáltatói jogokat, ugyanakkor költségvetési, pénzügyi oldalról, valamint a jogalkotás útján jelentősen képes befolyásolni a jogviszony tartalmát.<sup>68</sup> E megállapítások kapcsán két megjegyzést tartok szükségesnek. Egyfelől az állam közvetlen vagy közvetett munkáltatói jogállásának létezik egy további dimenziója is. A tételes jogi szabályozást vizsgálva ugyanis az állam nem csupán az egyes szervei útján jelenik meg a munkáltató minőségében, hanem *expressis verbis* is.<sup>69</sup> Az állam közvetlen munkáltatói szerepe kapcsán álláspontom szerint helyesebb ez utóbbi megoldásra utalni. Maga az „állam” azonban ezekben az esetekben sem gyakorol munkáltatói jogokat, mivel a munkáltatói képesség realizálása,<sup>70</sup> egyes szervei, illetve azon belül meghatározott személyek

<sup>66</sup> HORVÁTH Attila: *Vegyés jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, 8–9. Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17\\_JOG\\_VegyésJogallas\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17_JOG_VegyésJogallas_AROP2217.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.), A polgári jogi jogviszonyok térnyerésére utal Kiss György is. Kiss: *i. m.*, 31.

<sup>67</sup> MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái... i. m.*, 15.

<sup>68</sup> Uo.

<sup>69</sup> Kttv. 38. § (1) bekezdés.

<sup>70</sup> Kiss: *i. m.*, 111.

által történik. Másfelől az önkormányzatok általi foglalkoztatás vonatkozásában ugyancsak megjelenik közvetlen munkáltatóként az állam. A Kttv. értelmében a közszolgálati jogviszonyokban ugyanis ilyenkor is az állam kerül a munkáltató jogállásába,<sup>71</sup> az önkormányzat, illetve annak szervei pedig hasonlóan az előzőekben kifejtettekhez a munkáltatói jogkör gyakorlásánál jutnak szerephez.

A magyar közszolgálati szabályozásban a munkáltató pozíciójában bizonyos esetekben maga a tényleges foglalkoztató szervezet áll, más esetekben azonban maga az állam a munkáltató, az állami szerv pedig csupán a tényleges foglalkoztató. A rendszerváltást követő években az állam maga nem jelent meg a közszolgálati jogviszonyok közvetlen alanyaként. Amint azt Kiss György megfogalmazta, az állam munkáltatói képességének csak a képviselői szervei által volt realitása,<sup>72</sup> ezek a jogi személyek (közigazgatási szervek, költségvetési szervek) voltak ugyanis a munkáltatók. Ez a megoldás maradt fenn a Kjt. tekintetében is, amelynek értelmében a közalkalmazotti jogviszonyban a munkáltató az állami vagy a helyi önkormányzati költségvetési szerv, illetve – a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó egyes közszolgáltatások ellátása esetében – maga az önkormányzat.<sup>73</sup> A korábban hatályos Ktv. alapján a foglalkoztatás ugyan az állam, illetve a helyi önkormányzat nevében történt, a munkáltató pozíciójában azonban ténylegesen a törvény szervi hatálya alá tartozó, és az irányadó kormányhatározatban<sup>74</sup> meghatározott közigazgatási szervek, illetve hivatalok álltak.<sup>75</sup> A Hszt.-ben is ez utóbbi felfogás élt tovább: a szolgálati jogviszony munkáltató pozíciójában álló alanya az állam nevében eljáró rendvédelmi szerv.<sup>76</sup> Az Iasz. alapján az igazságügyi szerv és az igazságügyi alkalmazott között áll fenn a jogviszony.<sup>77</sup> Ehhez képest a Kttv., az Áttv. és a Hjt. tekintetében áttörésnek lehetünk tanúi: a közszolgálati tisztviselői, az állami tisztviselő, valamint az állomány tagja az állammal létesíti a közszolgálatára, illetve a szolgálatteljesítésre irányuló jogviszonyt.<sup>78</sup>

Figyelemmel arra, hogy a közalkalmazotti jogviszonyban a közhatalom gyakorlása nem jellemző, illetve e foglalkoztatás az Mt. háttérjogszabály jellege folytán eleve közelebb áll a magánmunkajoghoz, a Kjt. tekintetében továbbra is indokoltnak tűnik a munkáltató ilyen módon történő meghatározása. Elvi alapokon azonban aligha indokolható meg, hogy a Kttv., az Áttv. és a Hjt. rendelkezéseitől eltérően a néhány éve elfogadott Hszt. esetében miért maradt a korábbi megoldás. Véleményem szerint a közszolgálati jogi szabályozás egységesebbé tétele érdekében megfontolandó, hogy valamennyi jogviszonyt érintően az állam vagy az önkormányzat munkáltatói minőségét megfogalmazzák.

<sup>71</sup> Kttv. 38. § (1) bekezdés.

<sup>72</sup> Kiss: *i. m.*, 109.

<sup>73</sup> Kjt. 1. § (1) bekezdés.

<sup>74</sup> Lásd a kezdetekben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1034/1992. (VII.1.) Korm. határozatot.

<sup>75</sup> HORVÁTH István: *i. m.*, 220.

<sup>76</sup> Hszt. 13. § (1) bekezdés.

<sup>77</sup> Iasz. 2. § (1) bekezdés. A Bjt. 1. § (2) bekezdése szerint a bíró az igazságügyi szervezet tagjaként teljesít szolgálatot, a törvény azonban nem pontosítja, mely szervvel áll fenn a szolgálati viszony.

<sup>78</sup> Kttv. 36. § (1) bekezdés, Áttv. 2. § (1) bekezdés, Hjt. 3. § (1) bekezdés.

Horváth István például már több mint egy évtizede javaslatot tett arra, hogy a közigazgatási szerv vagy közintézmény helyett mind a civil közszolgáltatban, mind a közalkalmazotti szférában az állam, illetve a helyi önkormányzat kerüljön a munkáltató pozíciójába.<sup>79</sup> Álláspontja szerint a munkáltató illetően meghatározása által erősödhetne a közszolgálat komparatív előnyeként számon tartott stabilitás. A munkáltató személyének egységesítése lehetővé tenné ugyanis a közszolga közszférán belüli, egyoldalú munkáltatói döntésen alapuló, törvényi garanciákkal körülbástyázott, személyes és családi körülményeket figyelembe vevő áthelyezését abban az esetben, ha a munkájára az adott intézménynél szervezeti okból már nincs szükség. Ehhez értelemszerűen nem lenne elegendő a munkáltató személyének egységesítése, ahhoz hatékony állásnyilvántartó- és közvetítőrendszerre is szükség volna.<sup>80</sup> Az állam, illetve az önkormányzat közvetlen munkáltatói szerepe megítélésem szerint is elősegítené az átjárhatóságot az egyik hivatásrendből vagy jogállásból a másikba. Amint arra Horváth István is utal, azokban az esetekben, amelyekben a munkáltató szerepét jelenleg valamely költségvetési szerv tölti be, szükség lenne a munkáltatói jogok gyakorlásának átrendezésére is.<sup>81</sup>

A fenti javaslat indokoltságát alátámaszthatja az a probléma is, amit a de iure, illetve a de facto munkáltatók elkülönülésének – vagy ahogyan Horváth István találóan fogalmaz, a formális munkáltatói pozíció<sup>82</sup> – jelenségével illehetünk. A fentiek alapján megállapítható ugyanis, hogy a tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok egy részében – ilyen például a Kjt. hatálya alá tartozó közalkalmazotti jogviszony – valamely költségvetési szerv a de iure munkáltató, ám emellett létezik egy de facto alany is (ez a közalkalmazottak esetében a fenntartó), amely jogosult döntéseket hozni a jogviszonyt érintő legjelentősebb kérdések tekintetében. A de facto munkáltató döntéseitől való függés, beleértve a de iure munkáltató költségvetésének meghatározását is,<sup>83</sup> egyúttal azt is eredményezi, hogy azoknál a munkáltatóknál, ahol egyáltalában lenne lehetőség kollektív alkura, a de iure munkáltató reális alkupozíciója hiányzik.<sup>84</sup> A munkáltató egységesítése révén a de facto és a de iure munkáltató személye egybeesne, a döntések éppen ezért egy kézben összpontosulnának.

<sup>79</sup> HORVÁTH István: *i. m.*, 220–221.

<sup>80</sup> Uo., 221.

<sup>81</sup> Uo., 222. Horváth István az állami közszolgálat tekintetében a köztársasági elnökhöz telepítene a kinevezési jogkört, egyéb jogköröket pedig az adott szerv vezetőjéhez (uo.). A köztársasági elnök kinevezési jogkörével kapcsolatos megoldás kidolgozása során azonban figyelemmel kell lenni, hogy a közjogi értelemben vett kinevezés és a közszolgálati-munkajogi értelemben vett kinevezés különbözik egymástól. Lásd erről PETROVICZ Zoltán: Tremmel Flórián ügye a Legfelsőbb Bíróságon: az egyetemi tanárok felmentésének kérdéséről: Legf. Bír. Mfv. I. 10 504/2008/5, *Jogesetek Magyarázata*, 2010/1, 29., valamint a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 207, 219., 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 219.

<sup>82</sup> HORVÁTH István: *i. m.*, 289–290.

<sup>83</sup> HORVÁTH István: A közszolgálat munkajoga. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös, Budapest, 2014, 552.; HORVÁTH István: A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In: Szerk. KÁRTYÁS Gábor: *Bevezetés a közszolgálati jogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 17.

<sup>84</sup> Kiss: *i. m.*, 29–30.

Az állam egységes munkáltatói minősége összeegyeztethető lenne az autonóm jogállású szervek státuszával is, hiszen a munkáltató jogállása mellett a munkáltatói jogkörök – az adott szerv függetlenségéhez igazodóan – továbbra is meghagyhatók lennének ezeknél az államigazgatási feladatokat ellátó, kormánytól független jogállást élvező szervezetknél. A kinevezési jogkör az autonóm szervek vezetőit illetően továbbra is maradhatna tipikusan az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök kezében.<sup>85</sup>

## 6. KÖVETKEZTETÉSEK

1. A fentiek alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy a magánmunkajog és a közszolgálati jog munkáltatófogalma alapvetően fedi egymást, annak ellenére, hogy a két munkáltató között számos eltérés figyelhető meg. Ezek az eltérések a közszolgálati munkáltatók oldalán elsődlegesen a közhatalmi funkciók gyakorlásából, a közfeladatok ellátásában való részvételből, illetve a szolgáltató szervezet jellegéből fakadnak. A magán és a köz munkáltatói annyiban azonban hasonlóak, hogy mindegyik függő munkavégzésre irányuló jogviszony keretén belül foglalkoztat.

2. A munkáltató személyének, jogainak és kötelezettségeinek meghatározása tekintetében a jogalkotó széles mérlegelési joggal rendelkezik. Mivel tág értelemben véve a közszolgálat nem csupán közjogi szervezetek által képzelhető el, a közszolgálati munkáltatók meghatározása során az adott szervezet funkciójából indokolt kiindulni.

3. Mindent összevetve a közszolgálati munkáltatók esetében is a közszolgálat meghatározása során említett funkcionális szemléletet kell követni, és az adott szervezet funkciójából indokolt kiindulni. Eszerint a legtágabb értelemben az a munkáltató minősül közszolgálati munkáltatónak, amely közfeladat ellátása érdekében alkalmaz természetes személyeket függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában, milyen törvény hatálya alatt, illetve milyen jogviszonyban teszi ezt.<sup>86</sup> Ez a definíció azonban nem jelenti azt, hogy valamennyi közszolgálati munkáltatónak és alkalmazottnak azonos jogállás vagy szabályozási rezsim alatt kellene állnia. Az azonban szükségszerű, hogy a közszolgálatból eredő közös elvek, normák át kell hogy hassák e munkáltatók működését, az alkalmazás és a munkavégzés feltételeit, illetve általában a jogviszonyokra irányadó rendelkezéseket.

4. A közszolgálati munkáltató karakterét tekintve a közszolgálati jogviszonyban állás-pontom szerint *iure gestionis* jár el, amely tevékenység alapvetően a munkajog fogalmi készletével is leírható. A közszolgálati jogviszonyt a „munkajogias” jellegű szubordináció

<sup>85</sup> Lásd az autonóm szervek közszolgálati jogi szabályozásáról György István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. Forrás: [http://magaryprogram.kormany.hu/download/e/0b/a0000/16\\_JOG\\_AutonomSzervek\\_AROP2217.pdf](http://magaryprogram.kormany.hu/download/e/0b/a0000/16_JOG_AutonomSzervek_AROP2217.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.).

<sup>86</sup> HAZAFI: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben... i. m.*, 9. Érdemes megjegyezni, hogy e meghatározás haszna kétséges lehet. Amint erre Christoph Demmke és Timo Moilanen rámutat a közszolgálat fogalma kapcsán, annak jelentése sem egységes az Európai Unió tagállamaiban (DEMMEKE–MOILANEN: *i. m.*, 45.).

mellett ugyanakkor hangsúlyosan jellemzi a munkáltató külső közjogi helyzetéből, valamint a közszolgálati funkciójából adódó hatalmi egyensúlyhiány is.

5. Tekintve, hogy a közszolgálati munkáltatók státusza korántsem egységes, indokolt lenne az e területen lévő szabályozást felülvizsgálni (ideértve az egyes jogállások közötti indokolatlan eltérések felszámolását, a köztulajdonban álló munkáltatók esetében további kógens tartalmi elemek beiktatását, valamint a közszolgálati jog hatálya alá eső, tág értelemben vett közszolgálati jogviszonyok és munkáltatói jogállások közötti nagyobb összhang megteremtését). Ezen túlmenően szintén indokolt lenne felszámolni azokat a helyzeteket is, amelyek lehetővé teszik, hogy a közszolgálati munkáltatóknál magánmunkajog hatálya alá eső munkaviszonyok vagy polgári jogi jogviszonyok váltsák ki a közszolgálati jogviszonyok egy részét. Ez utóbbiakra indokolt lenne kidolgozni a közszolgálati szerződés jogintézményét.

6. Megfontolásra érdemes végül az átjárhatóság, a komparatív előnyök biztosítása, valamint a formális munkáltató szerep felszámolása érdekében az állam, illetve a helyi önkormányzat munkáltatói szerepének kiterjesztése is.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KAJTÁR Edit – KISS György – KOVÁCS Erika: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2014.
2. CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
3. DEMMKE, Christoph: *Who is a civil servant and who is not – and why?*, Maastricht, October 2004. Forrás: [https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/eupan/dgadmintest/Library/6/3/2/8\\_netherlands/meetings\\_presidency/meeting\\_25-29\\_2004/whoisacivilservant.pdf](https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/eupan/dgadmintest/Library/6/3/2/8_netherlands/meetings_presidency/meeting_25-29_2004/whoisacivilservant.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 20.)
4. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.
5. FERENCZ Jácint – HORVÁTH István: A közszolgálat munkajoga. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013.
6. FREDMAN, Sandra – MORRIS, Gillian S.: *The State as Employer: Labour Law in the Public Services*, London, Mansell, 1989.
7. GAJDUSCHEK György: A közhivatal viseléséhez való jog. In: Szerk. RIXER Ádám: *Állam és közösség*, KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, Budapest, 2012.
8. GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007.
9. GYÖRGY István: A közszolgálat fogalma, a közszolgálati dolgozók köre. In: Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpályák*, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.
10. GYÖRGY István: *Az autonóm szervek személyi állományának közszolgálati jogviszonyáról*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/0b/a0000/16\\_JOG\\_AutonomSzervek\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/0b/a0000/16_JOG_AutonomSzervek_AROP2217.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 21.)
11. GYÖRGY István: A közszolgálati jog általános kérdései. In: Szerk. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jog*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2015.
12. GYULAVÁRI Tamás: A munkajogi szabályozás rendszere. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös, Budapest, 2014.
13. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, doktori értekezés, évszám nélkül. Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 18.)
14. HAZAFI Zoltán: Határok nélkül, avagy a közszolgálat megközelítésének problémája, *Közjogi Szemle*, 2009/4. 7–13.
15. HAZAFI Zoltán: Bevezetés. In: HAZAFI Zoltán: *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, 2012. március 31. Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2-51/90000/01\\_20120331\\_A\\_Kttv\\_magyarázata\\_AROP225\\_online.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2-51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarázata_AROP225_online.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 19.)

16. HORVÁTH Attila: *Vegyes jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014. Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17\\_JOG\\_VegyesJogallas\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17_JOG_VegyesJogallas_AROP2217.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.)
17. HORVÁTH István: „*Diagnózis és terápia*”. *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*, doktori értekezés, Budapest, 2006. Forrás: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 15.)
18. HORVÁTH István: A közszolgálat munkajoga. In: Szerk. GYULAVÁRI Tamás: *Munkajog*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.
19. HORVÁTH István: A közszolgálati munkajog sajátosságai, alapelvei. In: Szerk. KÁRTYÁS Gábor: *Bevezetés a közszolgálati jogba*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015.
20. HOWE, Joanna – SÁNCHEZ, Esther – STEWART, Andrew: Job loss. In: Eds. FINKIN, Matthew W. – MUNDLAK, Guy: *Comparative Labor Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, 2015.
21. KELLER, Berndt – DUE, Jesper – ANDERSEN, Søren Kaj: *The changing role of employers' associations and unions in public sector employment relations*, March 2000. Forrás: [www.researchgate.net/](http://www.researchgate.net/) (A letöltés ideje: 2017. 11. 27.)
22. KISS György: *Munkajog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
23. KMETY Károly: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata Kiadó, Budapest, 1926.
24. KUN Attila – PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In: Szerk. HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.
25. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
26. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában. (MP 11.0)*, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. Forrás: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (A letöltés ideje: 2017. 08. 19.)
27. MÉLYPATAKI Gábor: Változó közszolgálati dogmatika az új közszolgálati törvény fényében, *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/4. 61–66.
28. MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*, doktori értekezés, Miskolc, 2016.
29. MORRIS, Gillian S.: Employment in Public Services: The Case for Special Treatment, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No. 2, 2000, 167–183.
30. MORRIS, Gillian S.: The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In: Eds. BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S.: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004.
31. MORRIS, Gillian S. – FREDMAN, Sandra: Is there a Public/Private Law Divide?, *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 14, No. 2, 1993.



32. NACSA Beáta: *Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku*, Budapest Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2013/9. Forrás: [www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf](http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1309.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.)
33. NEAL, Alan C.: *Industrial Relations, including Collective Disputes, in the Public Sector*, General report, The XVI World Congress of Labour Law and Social Security, Jerusalem, Israel, 2000.
34. PETROVICS Zoltán: Tremmel Flórián ügye a Legfelsőbb Bíróságon: az egyetemi tanárok felmentésének kérdéséről: Legf. Bír. Mfv. I. 10 504/2008/5, *Jogesetek Magyarazata*, 2010/1, 25–32.
35. PETROVICS Zoltán: *Emberi erőforrás és közszolgálati életpálya kutatás. A jogi szabályozás munkacsoport zárótanulmánya*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014, Forrás: [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/4/1b/a0000/22\\_JOG\\_AGAZATI\\_TANULMANY\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/4/1b/a0000/22_JOG_AGAZATI_TANULMANY_AROP2217.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 08. 16.)
36. PRUGBERGER Tamás: *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között*, Debreceni Egyetem, Debrecen, 2006.
37. VADÁSZ János: *Közszolgálati reform. A közszolgálat emberi erőforrásainak megújítása*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2006.
38. LORD WEDDERBURN of Charlton: *The Worker and the Law*, Penguin Books, Harmondsworth, 1986.

#### Jogforrások

1. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény.
2. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.
3. Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény.
4. A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.
5. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény.
6. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény.
7. A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény.
8. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény.
9. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.
10. A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény.
11. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény.
12. A fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.
13. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény.
14. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.
15. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény hatálya alá tartozó szervek jegyzékéről szóló 1034/1992. (VII. 1.) Korm. határozat.

**Dr. Petrovics Zoltán PhD,** ([petrovics.zoltan@uni-nke.hu](mailto:petrovics.zoltan@uni-nke.hu)) egyetemi adjunktus, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, valamint adjunktus, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet. Kutatási területe többek között a munkajog és a közszerzői jog kapcsolata, a munkajogviszony és a közszerzői jogviszonyok megszüntetése. 2004-től folyamatosan oktat, kutat, publikál, számos tankönyv, valamint szakkönyv szerzője, hat éven keresztül egy jogi szaklap főszerkesztője. Pályafutása során dolgozott a központi közigazgatásban, valamint ügyvédi irodában is. 2012-ben jogi szakvizsgát tett, 2016-ban doktori fokozatot szerzett az ELTE ÁJK Doktori Iskolában. Tagja volt a Kúria több joggyakorlat-elemző csoportjának, illetve 2012-től tagja az Ágazati Részvételt Megállapító Bizottságnak.