

PARAGH GYÖRGYI

Közigazgatási Jogi Tanszék

Témavezetők: dr. Fazekas Marianna ny. c. egyetemi tanár

dr. Rozsnyai Krisztina egyetemi tanár

DOI: <https://doi.org/10.56966/2024.4.Paragh>

PEDAGÓGUSOK A Kp. RENDSZERÉBEN

Absztrakt

A pedagógusok életpályájáról szóló 2023 évi LII. sz. törvény (Puétv.) 2024. január 1-jén lépett hatályba. A törvény személyi hatályát a jogalkotó minden közneveléssel foglalkozó munkáltatóra kiterjesztette és a jogviszonnyal kapcsolatos jogvitákat közigazgatási jogvitának tekinti. E rendelkezés alapján perindítás esetén eljárási kérdésekben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (Kp.) kell alkalmazni.

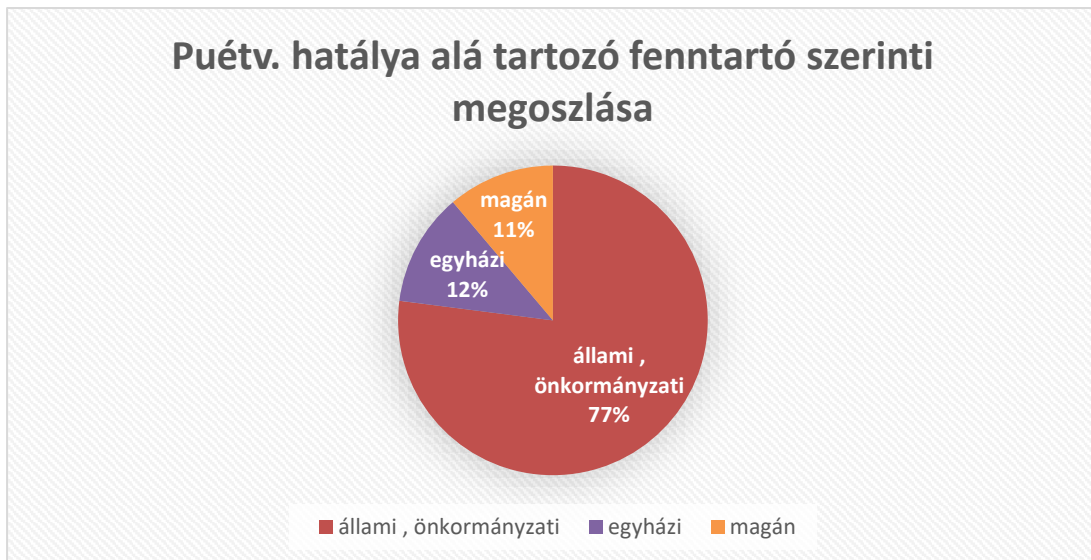
A Kp. és a Puétv. szabályozási összhangját a jogalkotó nem teremtette meg, ami jogértelmezési kérdéseket és konkrét gyakorlati problémákat vet fel. A tanulmány a jogszabály jelenlegi állapotából kiindulva próbál képet adni erről a helyzetről, kifejezetten a probléma eljárási aspektusaira koncentrálva.

1. Bevezetés

A pedagógusok új jogállási kódexét 2023. július 4. napján fogadta el az Országgyűlés. Az Oktatási Hivatal (azóta már eltávolított) statisztikája¹ szerint 2023 szeptemberében az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények aránya 76 % volt az összeshez (cca 5700 db) képest. A fennmaradó köznevelési intézmények részint egyházi, részint alapítványi, részint gazdasági társaságok, vagy más magánjogi entitások által működtetett intézmények.

A KSH adatai alapján a pedagógusok száma a 2022/2023. tanévben 155.934 fő volt, a fenntartók szerinti megoszlásukat az alábbi ábra mutatja.

¹ <https://dari.oktatas.hu/kirpub/index-2023.01.08>.



1. ábra – saját szerkesztés

Az adatok azt tükrözik, hogy a köznevelés *magánszférában működő* résztvevői – ideértve a munkáltatói és a munkavállalói oldalt – *az összes intézmény egynegyedét teszik ki, ami jelentősnek mondható.* A magánszféra alanyai többségükben – az egyházi szolgálati jogviszonyban állókat kivéve – az új kódex hatálybalépéséig a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) hatálya és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) eljárásrendje alá tartoztak. A hatásköri változás következtében a magánszféra munkajogi szereplőinek Kp. hatálya alá kényszerítése számos kérdést vet fel a gyakorló jogászok számára.

A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) hatálya alól 2024. január 1. napjával kerültek ki az állami és önkormányzati szférában dolgozó pedagógusok és egyéb oktatáshoz kapcsolódó segítő feladatot ellátó személyek, a Kjt. így lényegében kiüresedett.² A Puétv. általános rendelkezései szerint a törvény személyi hatálya kiterjed a *köznevelés területén működő valamennyi munkáltatóra.* Emellett pedig a törvény a foglalkoztatott és munkáltatója közötti, a foglalkoztatási jogviszonyt érintő vitát (pert) *közigazgatási perben* rendeli tárgyalni.³

A Kp. 2019-es módosításával a közszolgálati jogvita szabályozását a törvényalkotó cizellálta a Kp. rendszerében. A módosítás oka az volt, hogy a közszolgálati jogvita a Kp. közigazgatási cselekmény fogalmának keretei közé nem volt igazán beilleszthető, a fogalmi elkülönítés (és a munkajogi sajátosságok) pedig a Kp. általános szabályaitól eltérő speciális eljárásrend alkalmazását indokolta. Azonban a Puétv. a foglalkoztatott és munkáltatója közötti jogviszonyokra *nem a közszolgálati jogvitára vonatkozó szabályok alkalmazását* írja elő, hanem úgy fogalmaz, hogy jogvita esetén *közigazgatási per* indítható. Ez a Kp. alkalmazása során problémát okozhat, mert a jogalkotó olyan megfogalmazást használ, mely inkoherens a Kp. belső szerkezeti felépítésével.

² A Kjt. csendes jelenkori elhalálzásának folyamatáról lásd: Mélypataki Gábor–Rácz Zoltán, 2023. 59–74. és Havas Bence – Petrovics Zoltán, 2023.)

³ 2023 évi LII. sz. tv. 1. § (1) és 127.§

2. A közszolgálat vagy közszolgáltatás?

A közszolgálat fogalma több aspektusból szemlélhető. A közigazgatási jog területén a közszolgálati rendszerek, a személyzeti struktúra, míg a munkajog területén a közszolgálati munkajog nyújt segítséget a komplexebb kép kialakításához. Ennek bővebb kifejtése nem tárgya a tanulmánynak, tekintettel arra is, hogy igen gazdag irodalma van mind közigazgatási jogi, mind munkajogi nézőpontból.⁴ A közszolgálat legfontosabb elhatárolási ismérve az alanyi kör. A specialitás abban áll, hogy a közszolgálat egyik alanyi oldalán az állam, önkormányzat, vagy ezek részvételével működő jogi személyek állnak, míg a másik oldalon a köz szolgálatában álló természetes személy. Másik lényeges jellemző a hierarchikus jelleg, ami determinálja jogviszonyt, rendszerint kiszolgáltatottabbá téve a *közszolgát*. Az alanyok közötti interakciókat többségében imperatív egyoldalú aktusok jellemzik.

Lindner Viktória szerint *"a tág értelemben vett közszolgálatba beletartoznak mindazok, akik a köz számára az állam nevében látnak el közfeladatokat, míg a szűk értelemben vett közszolgálat a közigazgatás személyi állományát fedi le."*⁵

Gajduschek György szerint *"a közszolgálat összetett értelmű, tartalmú kifejezés, melynek három jelentős értelmezési kerete különíthető el."*⁶ Az első megközelítési módot a közszférában dolgozók jelentik, a második tartomány a közszféra sajátos alkalmazási módja, ennek humánerőforrás menedzsmentje, a harmadik pedig a közszolgálat legtágabb értelmezési területe a közszolgáltatások köre.⁷

Fazekas János szerint a humán közszolgáltatásokat (oktatás, egészségügy, szociális intézmény) nyújtó közintézetek alkalmazottai közhatalmi hatáskörök ellátásában rendszerint nem működnek közre⁸. A humán-közszolgáltatások közigazgatáshoz való kapcsolódási pontjai nem ragadhatók meg a közhatalmi jellemzők alapján, közjogi jellemzőik alapján is csak meghatározott alanyok tartoznak a közigazgatás tágran felfogott intézményrendszerébe.

Az uniós bírósági joggyakorlat szerint: *„a közszolgálat fogalma is autonóm, az Európai Unió egészében egységesen kell értelmezni, az uniós fogalom szempontjából nem a tagállami minősítésnek van jelentősége és kereteinek meghatározása nem hagyható az egyes tagállamok mérlegelésére. A közszolgálat fogalma alá csak az olyan tisztségek tartoznak, amelyek az azokat betöltő személyek részéről az államhoz fűződő különleges szolidaritási kapcsolatot, valamint az állampolgársági kötelek alapját képező jogok és kötelezettségek kölcsönösségét feltételezik. A Bíróság arra mutatott rá, hogy több szigorú feltételnek kell együttesen teljesülnie ahhoz, hogy valamely tisztség a közszolgálat fogalma alá tartozzon. A tisztségnek közvetlenül vagy közvetett módon részvételt kell jelentenie a közhatalom gyakorlásában, és azon tisztségek ellátásában, amelyek célja az állami vagy más hatósági közérdek megóvása.”*⁹

⁴ A gazdag és szertágazó szakirodalomból kiragadva ld. pl. Fazekas János (2019) 333-371.; Kiss György (szerk.) (2019).

⁵ Lindner Viktória, 2020.

⁶ Gajduschek György, 2008. 17. o.

⁷ Uo. 17-19. o

⁸ Fazekas János i.m.

⁹ Gombos Katalin, 2019.

A magyar munkajogban 1992-től kezdődően trichotóm szerkezet alakult ki. Az ún. magán munkajogi kódex mellett (Mt.), hatályba lépett a közalkalmazottak (Kjt.) és a köztisztviselők (Ktv.) foglalkoztatási kódexe. Ez a hármas felosztás Berke Gyula szerint Ez a hármas felosztás Berke Gyula szerint a kezdetektől magában hordozta annak lehetőségét, hogy a kódexek között az állami szerepvállalás mértékétől függően időről-időre átcsoportosítsanak bizonyos foglalkoztatotti csoportokat¹⁰. *"Ez a helyzet a kilencvenes évektől kezdődően az állami közfeladat-ellátásra vonatkozó politikai elképzelések változásaihoz kapcsolódóan állott elő, úgy, hogy a közszférában ellátott tevékenységeket privatizálták, mintegy kiszervezték, azaz magánjogi jogállású (az Mt. hatálya alatt álló) vállalkozásoknak. Ez a jelenség később gyakorta megfordítva is bekövetkezett: a magánszférában folyó tevékenységek a Kjt. vagy a Ktv. hatálya alatt álló költségvetési, illetve közigazgatási szervekhez kerültek."*¹¹ Jelenleg azonban már a dichotómia felé tartunk, a foglalkoztatási jogviszonyoknak a magánmunkajogba vagy a közszolgálati munkajogba történő csoportosításával.

Ahogy Kiss György professzor találóan rámutatott, a közszolgálat *jelenleg* az állam által (politikailag, ideológiailag) befolyásolni kívánt terület, mely szempont prioritást élvez, minden más jogalkotási, szervezetelméleti megfontolással szemben. Ahogy a kormányzati igazgatásban is, az állam a köznevelés területén is túlhatalomra törekszik¹².

Jelen esetben azonban a kérdés az, hogy az állami autoritás értelmezhető-e olyan kiterjesztően, ahogyan az a hatályos köznevelési törvényből és az ehhez illesztett új jogállási kódexből következik, nevezetesen levezethető-e olyan értelmezés, mely szerint a nem állami, nem állami működtetésű, a költségvetésből pusztán támogatott magánintézmények magán jogviszonyaiba a finanszírozás "ellenértékeként" be lehet-e avatkozni ilyen mértékben, azok belső magánjogi viszonyait jogalkotási kényszerrel közjogivá lehet-e tenni. Feltehető a kérdés úgy is, hogy a jogviszony közjogi jellege igazolható-e pusztán a feladat közszolgálati jellegével és a finanszírozással¹³?

3. A közszolgálati jogviszony

A Kp. 4. § (7) bekezdésének 3. pontja szerint „közszolgálati jogviszony az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az általa foglalkoztatott személy között munkavégzés, illetve szolgálatteljesítés céljából létesített, a köz szolgálatára irányuló, törvényben meghatározott speciális kötelezettségeket és jogokat tartalmazó jogviszony.” A közszolgálati jogviszonyok belső tartalmát több kódex szabályozza: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi XXV.

¹⁰ Berke Gyula, 2021. 81-103.

¹¹ Berke i.m.

¹² Magyar Munkajogi Társaság konferenciáján, 2024. május 30-án, *A közszféra, valamint az ún. szabályozott ágazatok (egészségügy, köznevelés, felsőoktatás stb.) munkajogi kérdései* témájú II. szekció ülésén hangzott el. (Saját feljegyzések a konferenciáról)

¹³ 55/1995. (IX. 15.) AB határozat: "az államnak meglehetősen széles döntési jogosítványa van arra vonatkozóan, hogy milyen típusú intézményeket, illetve intézménytípusokból mennyit működtet költségvetésből. Ez a döntési szabadság magában foglalja az arról való döntést is, hogy az eddig nem ilyen formában működő intézményt ezentúl költségvetésből finanszírozza, vagy az eddig költségvetésből finanszírozott intézménynek más működési, finanszírozási formát talál".

törvény, a közszerológálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény, a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, stb.. Nem tartozik azonban a közszerológálati jogviszonynak Kp. szerinti kategóriájába a bírák, az igazságügyi alkalmazottak, továbbá az ügyészégi alkalmazottak szolgálati viszonya, valamint a közigazgatási szerveknél munkaviszonyban állók (pl. kiségitő személyzet) jogviszonya. Mivel a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.) nem minősíti a közalkalmazotti jogviszonyt közszerológálati jogviszonnyá (éppen a közhatalmi jelleg hiánya miatt), ezért a közalkalmazotti jogvita sem tartozik a közszerológálati jogvita fogalmi körébe.

A Kp. közszerológálati jogviszonyra vonatkozó fogalommeghatározása szerint *kizárólag* azok a munkáltatók tartozhatnak ide, akik *állam vagy az állam nevében eljáró szerv* foglalkoztatói oldalán jelennek meg.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény (Nkt.) határozza meg azokat az intézményeket¹⁴, amelyek köznevelési tevékenységet folytathatnak. Eszerint köznevelési intézményt *az állam*, nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási egyesület, vagy más személy, vagy szervezet alapíthat és tarthat fenn, ha a tevékenység folytatásának jogát – jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. Óvodát települési önkormányzat is fenntarthat. A nemzetiségi önkormányzat – és óvodák esetében a települési önkormányzat – kivételével, melyeket a Kp. 4.§ (7) bek. c) pontja közigazgatási szervként határoz meg, sem az egyházi jogi személy, sem a vallási egyesület, sem más személy (pl. alapítvány), vagy szervezet nem minősül közigazgatási szervnek, és alapítói tevékenységükről kijelenthető, hogy az *nem* közigazgatási jellegű.

Felmerül a kérdés, hogy a törvényi előírás az egyházi és magánjogi jogalanyok munkaügyi jogvitáit közigazgatási jogvitává teszi-e akkor, amikor sem az alanyi, sem a tárgyi kör lényegi elemei sem illeszthetők be a Kp. rendszerébe, nem simíthatók a Kp. 4.§ és 5. § rendelkezéseibe. Úgyszintén nem illeszthetők az egyházi és magánintézmények munkaügyi jogvitái a Kp. közszerológálati jogvita fogalmi körébe sem, hiszen hiányzik belőlük az állami (önkormányzati) jogalanyiség, így kérdéses, hogy ezek a jogviták milyen elvek mentén vonhatók a Kp. hatálya alá.

Úgy vélem, az Nkt. 1. § (2) bekezdésében a köznevelés „közszerológálati” minősítése nem elégséges az egyházi és alapítványi iskolák munkaügyi jogvitáinak közjogivá minősítéséhez és a Kp. hatálya alá rendeléshez, ha maga Puétv. törvény nem tartalmazza a közjogi felhatalmazást és nem definiálja tevékenységét ilyenként.

A Kp. 4.§ (7) bekezdés e) pontja szerinti funkcionális közigazgatási szerv aktusának sem feleltethető meg az egyházi és magániskolák semmilyen cselekménye. Egyetlen olyan ismérve van ezeknek az aktusoknak – a jogalany helyzetének megváltozása –, amely kétségtelenül bekövetkezik –, és amely a közigazgatási aktusok következményeként is rendszerint bekövetkezik, ez azonban bármely más jogviszonyt alakító aktusra is jellemző, nem speciális tulajdonság, önmagában nem elég az elhatároláshoz.

¹⁴ Nkt. 2. § (3) bekezdés.

Az ún. funkcionális közigazgatás fogalom kitöltéséhez további feltétel, hogy közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó hatásköre legyen az egyházi és alapítványi iskoláknak¹⁵.

A Kp. 5. § rendelkezik a közigazgatási bírói út igénybevételének a lehetőségéről abban az esetben, ha valamely szerv, illetőleg cselekmény fogalmilag nem tartozna Kp. hatálya alá, de a törvényalkotó mégis meg akarja nyitni vele szemben a közigazgatási bírói utat. Főszabályként a bíróság a közigazgatási jogvitát közigazgatási perben bírálja el. A bíróság azonban közigazgatási perben dönt abban a jogvitában is, mely *közjogi* jogvita és elbírálását törvény a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörébe utalta. *"Ide azok a közjogi jogviták tartoznak, amelyeknél vagy hiányzik a közigazgatási jogvita Kp. szerinti fogalmának valamelyik eleme, vagy az általános szabályok kizárják a bíróság által vizsgálható közigazgatási cselekmények köréből, de külön törvény mégis bírói utat enged, és a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalja az eljárást."*¹⁶ Önmagában tehát a nem közigazgatási jogvitákat is lehet közigazgatási perben tárgyalni, de csak akkor, ha azok közjogi jellegű jogviták. Elengedhetetlen tehát a közjogi elem.

A Kp. 5. § alkalmazásával juthatunk olyan következtetésre is, mely szerint a bíróságnak minden ügyben vizsgálnia kell, hogy az egyházi és alapítványi iskolák munkaügyi jogvitája közigazgatási jogvitának tekinthető-e, ennek hiányában azt, hogy a jogvita tárgyává tett jogviszonynak vannak-e közjogi elemei. Ez pedig a Puétv. 127.§ alkotmányos vizsgálatához is vezethet, hiszen nemleges válasz esetén sérülhet a jogorvoslathoz való jog, nem valósul meg a hatékony jogvédelem, a bírósághoz fordulás joga csak látszólagos, de felmerülhet a törvényes bíróhoz való jog sérelme is.¹⁷

4. A Puétv. személyi és tárgyi hatálya

A Puétv. személyi hatálya tehát a már idézettek szerint *fenntartótól függetlenül* minden köznevelésben foglalkoztatottra kiterjed, tehát az állami, az önkormányzati, az egyházi és az egyéb magánintézményekre, így az alapítványi és egyéb jogi vagy nem jogi személy által fenntartottakra is. *Az Nkt. 1.§ (2) szerint a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedék érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja.*

A definíciókból látható, hogy a köznevelési tevékenység valójában nem közhatalmi jellegű tevékenység az állam *csupán* keretrendszer és garanciát (valójában finanszírozást) nyújt. Talán az is megállapítható az Nkt. köznevelés definíciójáról, hogy a jogalkotó megfogalmazása dogmatikailag helytelen, a köznevelés, mint tevékenység a közszolgáltatások egyik fajtája, nem pedig közszolgálat. A Puétv. hatálybalépését megelőzően a Kjt. 1. § (1) bekezdésének szabatos és világos megfogalmazása nem okozott értelmezési problémákat, azonban ez a helyzet az új

¹⁵ Rozsnyai Krisztina, 2019. 17-26.

¹⁶ Fazekas Marianna, 2017. 453-462.

¹⁷ „A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel.” (17/2018. (X.10.) AB határozat, Indokolás [47]).

kódex hatálybalépésével megváltozott. A pontatlan meghatározások felfejtése a bíróságokra hárul, például a hatásköri kérdések tekintetében.¹⁸

A Puétv. tehát szakított az eddigi elhatárolási elvvel, mely szerint a függő munka magán- vagy közjogi jellegét a munkáltató alanyiséga határozza meg, személyi és tárgyi hatályát a köznevelési ágazat minden szereplőjére kiterjesztette, függetlenül azok magánjogi jogalanyiségától.¹⁹

A köznevelési jogviszony munkáltatói oldalán a köznevelési törvény szerint az állami, önkormányzati, *egyházi és gyűjtőnévvel egyéb magánintézmények állhatnak*. Így előállhat az a helyzet, hogy közigazgatási perben kell elbírálni például egy alapítvány iskola természetes személy foglalkoztatottjának és a magánjogi jogalany alapítványnak, mint munkáltatónak a munkaügyi jogvitáját. A perben olyan jognyilatkozatok és aktusok kerülnek terítékre, melyek ténylegesen nem rendelkeznek közjogi összetevőkkel.

A fentiek tükrében megkérdőjelezhető az a korábban szilárd álláspont, mely szerint a munkáltató jogalanyiséga – költségvetési szervként történő működése – alapján határozható meg a jogviszony *közszolgálati jellege*.

A humán-közszolgáltatások munkajoga a Puétv. hatályba lépését megelőzően is a közszolgálati jog és a versenyszféra munkajoga között lebegett, több álláspont szerint ma sem tartozik sem a klasszikus közszolgálati munkajog területéhez, sem kizárólagosan a versenyszféra munkajogához. A Puétv. számos rendelkezése a magán munkajogi szabályok szinte szó szerinti átemelésével vált annak részévé, ugyanez mondható el a Kttv. számos átemelt szabályáról is, de találunk olyan rendelkezést, mely a kormánytisztviselők jogállási kódexéből (Kit.) eredeztethető.

5. A tárgyi hatály problematikája és a Kp.

A Kp. preambuluma szerint a törvény megalkotásának egyik célja a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott jogvédelem és jogorvoslat biztosítása az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b-d) pontja végrehajtásának érdekében. Nem lehet tehát figyelmen hagyni, hogy a Kp. alkalmazhatóságát determinálja a közigazgatási – de legalábbis közjogi – elem. A Kp. 4.§ (1) bekezdése szerint közigazgatási jogvita a közigazgatási cselekmény törvényességével kapcsolatos jogvita, így minden egyedi ügyben elsődlegesen szükséges megvizsgálni, hogy az adott jogvita magán hordozza-e a közigazgatási jogvita elemeit.

A köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból eredő jogvita a Kp. generálklauzulájába és a Kp. általános fogalomrendszerébe nehezen illeszthető be, így a kérdés az, vajon közszolgálati

¹⁸ Kjt. 1.§ (1) bekezdés: *A törvény hatálya – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, valamint a helyi önkormányzat által (a továbbiakban: munkáltató) a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyára terjed ki.*

¹⁹ Púétv. általános indoklás: *„Ennek keretében létrejön a köznevelés ágazati sajátosságaihoz igazodó új jogviszonytípus, a köznevelési foglalkoztatotti jogviszony, amely fenntartótól függetlenül minden köznevelési intézményben dolgozó pedagógus és az ehhez szorosan kapcsolódó tevékenységet ellátó nevelést és oktatást közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatott számára biztosítja a foglalkoztatás kereteit.”*

jogvita-e vagy a Kp. 5. § (3) bekezdésének utaló szabálya alapján – közjogi- jogvita keletkezik, vagy esetleg más megközelítésnek is van létjogosultsága?

A Kp. a közigazgatási jogvita tárgyát „a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező, (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűségében” határozza meg²⁰. A közigazgatási jogvita Kp szerinti fogalma láthatóan *semmilyen összefüggésben nem áll* a Puétv. 127.§ (1) bekezdésében körülírt köznevelési jogvita fogalmával.

A közigazgatási jogvita két ellentétes pólusán egyik oldalon – leegyszerűsítve – a közigazgatási szerv, a másik oldalon a közigazgatási szerv cselekményével érintett jogalany helyezkedik el. A kapcsolatot közöttük a joghatást kiváltó aktus hozza létre, a közigazgatási cselekmény, mely a közigazgatási tevékenység legfontosabb eleme.

A Kp. 4. §-hoz fűzött általános indoklás²¹ szerint a közigazgatási tevékenységnek, mely a perrendtartás magja, három fogalmi eleme van, "többszintű definíciós" fogalomrendszer. *Elsődleges szintje* szerint a tevékenységet közigazgatási szervnek kell végeznie. A Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pontja sorolja fel a közigazgatási szerveket, a felsorolást minél tágabb körben megjelölve, nem titkoltan a jogalkalmazóra bízva annak eldöntését, hogy a vizsgált egyedi ügyben közigazgatási szervről beszélhetünk-e. A Kp. 4.§ (7) bekezdés 1. e) pontja szerint közigazgatási szervnek kell tekinteni a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezetet vagy személyt is. A magánjogi jogalanyok – az egyházi és az egyéb magán köznevelési intézmények – tehát csak akkor minősülhetnek közigazgatási szervnek, ha a funkcionális közigazgatási tevékenységük eredményeképpen jogszabály közigazgatási cselekmény megvalósítására jogosítaná fel őket, és ennek nyomán munkaügyi jogvitáik a Kp. rendszerében történő elhelyezése is igazolható lenne. Ilyen *feljogosítást* azonban nem tartalmaz sem a Nkt., sem pedig Puétv., önmagában pedig a Puétv. 127. § mely szerint *köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból származó* igényérvényesítés közigazgatási perben történik, nem tölti ki a jogalkotási hézagot a nem állami, nem önkormányzati munkáltatók esetében.

A Puétv. személyi hatályának meghatározásából adódóan az egyházi és az egyéb magán köznevelési intézmények esetében tisztázandó kérdésnek tűnik annak megválaszolása, hogy a nyilvánvaló ellentmondás ellenére, mégis milyen alapon tartozhatnak a Kp. hatálya alá.

Ha a Kp. közszolgálati jogviszony fogalma alá próbálunk egy köznevelési foglalkoztatotti jogvitát beilleszteni, felmerül a kérdés, mitől válik a köznevelésben résztvevő magánjogi jogalanyok esetében ez a jogviszony közszolgálativá? Önmagában attól, hogy a tevékenység közszolgálati jellegű? Nem feltétlenül. Az is bizonyossággal állapítható meg, hogy sem az alapítványi, sem az egyéb magánintézmények belső magánjogi viszonyai nem hordoznak közjogias elemeket. Szükséges szempont azonban – vagy legalábbis annak kellene lennie – a Kp. logikája mentén a jogalanyok valamilyen mértékben közigazgatáshoz való kapcsolódása. Hangsúlyos, hogy a közszolgálati jogviszonyt *most nem annak* immanens munkajogi jellemzői

²⁰ Kp. 4.§ (1) bekezdés

²¹ A közigazgatási perrendtartásról szóló T/12234. számú törvényjavaslat részletes indokolása 4.§

alapján, hanem a közigazgatással való kapcsolódási pontjainak feltárásával kell elemezni, hiszen a vizsgálódás célja éppen annak a válasznak a megtalálása, hogy a pusztán magánjogi jogalanyok köznevelési közszolgáltatást ellátótevékenysége²² önmagában elégséges-e ahhoz, hogy belső foglalkoztatási viszonyaikra a Kp. legyen alkalmazandó.

Ezeknek a kérdéseknek azért is van jelentősége, mert a jogalkotó az állam, illetve az önkormányzat által *működtetett* egészségügyi intézményekben dolgozók foglalkoztatási jogviszonyait annak ellenére *nem tekinti közszolgálati jogviszonynak*, hogy az ilyen jogviszony minden elemében megfelel a Kp. közszolgálati jogviszony fogalmának²³. Berke Gyula megállapítása szerint *"az egészségügyi jogállásról szóló új törvény olyan önálló munkaviszony típust hozott létre, melyben igen markáns közjogias beavatkozás valósul meg, és amely olyan intenzitású, ami erősen kétségessé teszi a jogviszonyok „magánosítását”, azaz az Mt. egyáltaláni alkalmazását."*²⁴

Fentiek ellenére a pusztán állami hatósági felügyelet alatt működő egyházi és magán köznevelési intézmények foglalkoztatási jogviszonyaiból fakadó jogvitákat viszont a Puétv. annak ellenére a Kp. hatálya alá sorolja, hogy a Kp. közszolgálati jogviszony fogalmának egyetlen elemükben sem felelnek meg. Sőt, végső soron az állami, (önkormányzati) köznevelési intézmények esetén is feltehető a kérdés, vajon foglalkoztatási jogviszonyaik megfelelnek-e a Kp. közszolgálati jogviszony fogalmának, amennyiben a munkáltatónak nem lenne közigazgatási szervi minősége. Hisz éppen ezért kerültek ki a Kp. közszolgálati jogviszony fogalma alól az ügyészek, bírók, igazságügyi alkalmazottak jogviszonyai, valamint a közalkalmazottak. Az állami és önkormányzati köznevelési intézmények – *fenntartóik és bizonyos aktusaik, sajátos jogaik és kötelezettségeik révén* – azonban mégis kapcsolódnak a közigazgatás rendszeréhez, így esetükben a Kp. hatálya alá sorolásuk kevésbé aggályos.

6. A Kp. gyakorlati alkalmazása során felmerülő kérdések

Rendszertani szempontból a pedagógusok jogviszonyát korábban a Kjt. és háttérjogszabályaként az Mt. szabályozta, jogvita esetén a rendes bíróságok jártak el munkaügyi perben, a Pp. eljárási szabályai alapján.

A helyzet a Puétv. hatálybalépésével és többször idézett rendelkezésével radikálisan változott meg, de ez a változás a gyakorlatban még nem kapott nagy visszhangot.

Érdeemes a fent kifejtettek alapján megvizsgálni, hogyan jelenhet meg a Kp. rendszerében az ilyen igényérvényesítés.

²² Mind a köznevelési, mind a felsőoktatási tevékenységben előfordulnak olyan elemek, melyek bizonyos "közigazgatási" jelleget hordoznak. Ilyenek pl. a hallgatói, a tanulói jogviszonnyal, vizsgázással, bizonyítványok, oklevelek kiadásával kapcsolatos ügyek.

²³ Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény

²⁴ Berke Gyula (2021) 95.

A) A józan ész alapján (figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkére is)

A legegyszerűbb megközelítés a Puétv. 127. § alapján: közigazgatási perben, de a *közszolgálati jogvitára irányadó szabályok* alapján kell lefolytatni az eljárást, hiszen így észszerű. Ez nem szorul további magyarázatra, a Kp. célja ez, a bírói joggyakorlatot a helyes értelmezési útra terelni, melyhez elég a tisztázott fogalmi rendszer, nem szükséges strict, túlrészletezett tételesjogi szabályozás. A Kp. 5. § (4) bekezdése alapján sincs ok az aggodalomra, hiszen eszerint „*a bíróság a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos jogvitát közigazgatási perben bírálja el.*” E megközelítés révén a bíróság a Kp. marasztalási perekre vonatkozó szabályainak alkalmazásával döntheti el a jogvitát. Az így lefolytatott perben a bíróság munkajogi terminológiával valamilyen jogellenes aktus következményeként kártérítési alapú marasztaló ítéletet hoz. Ez alól kivételt jelentenek a fegyelmi, teljesítményértékelési határozatok, hiszen ezekben az esetekben a *megelőző eljárásban* született határozat jogszerűségéről dönt a bíróság, tehát ez a per nem klasszikus marasztalási per, bár összekapcsolható marasztalásra irányuló keresettel.

B) Az egyszerű nyelvtani értelmezésre hagyatkozva, és az a fránya jogalkotói cél

A Puétv. 127. § szerint tehát a jogviszonnyal kapcsolatos igényérvényesítés érdekében közigazgatási per indítható. Az egyszerű nyelvtani értelmezés szerint ebből az következhet, hogy a perre a Kp. *általános szabályait kell alkalmazni*²⁵. A jogalkotó megfogalmazása tehát olyan szándékot is jelezhet, mely szerint ezekre a jogvitákra kifejezetten nem kívánja alkalmazni a közszolgálati jogvita szabályait. A Kp. 5. § (2) bekezdése²⁶ felhívható, ami azonban további problémát generál, hiszen ez esetben a jogvitát a Kp. általános szabályai alapján kell elbírálni.

Ugyanakkor a Puétv. 127-129.§-okhoz fűzött indokolás szerint „*a Javaslat az általános munkajogi szabályoknak megfelelő tartalommal rendezi a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyból származó igény közigazgatási bíróság előtti érvényesítésének, az elévülésnek és a keresetlevél benyújtásának szabályait.*” Mit is jelent ez? Amennyiben az igényt az általános munkajogi szabályoknak megfelelő tartalommal kell érvényesíteni a közigazgatási bíróság előtt, akkor ez jelentheti a Pp. munkaügyi perekre vonatkozó *eljárési szabályainak* felhívhatóságát is, így például az osztott perszerkezet alkalmazását, vagy a keresetlevél Pp. munkaügyi perre vonatkozó szabályai szerint történő előterjesztésének lehetőségét is. Az indokolásból ugyanis csakis az általános munkaügyi *eljárési szabályok* alapján történő alkalmazhatóságra következtethetünk. Az itt felsorolt rendelkezések összevetése során

²⁵ Ennek következményei súlyosak lehetnek, például: beáll a keresetváltoztatási tilalom, beáll az egyfokú elbírálás, nem kérhető visszahelyezés, a kereset petituma nem fogalmazható meg (határozott kérelem a határozat megváltoztatására, hatályon kívül helyezésére), nincs helye megismételt eljárásnak, nincs helye megváltoztatásnak – a fegyelmi és teljesítményértékelési ügyek kivételével –, jogorvoslati kiiktatás hiánya esetén az objektív munkajogi keresetindítási határidő nem alkalmazható, nem alkalmazható a munkavállalóra nézve kedvezményes illetékességi szabály, értelmezhetetlen a munkavállalói költségkedvezmény, a teljes bizonyítási teher a felperes munkavállalóra települ, általában értelmezhetetlen az azonnali jogvédelem, nem terjeszthetők elő 3 éven belül elévülő igények, a fegyelmi és teljesítményértékelési eljárások kivételével nincs megelőző eljárás, megoldhatatlan munkajogi kártérítés problémája - pl. munkahelyi baleset, ki mit állapít meg és ki a fél a perben....

²⁶ Kp.5.§ (2) bekezdés

egyáltalán nem lehet magabiztosan következtetni arra, hogy a bíróság milyen értelmezésre fog jutni.

C) Egy merész feltételezés²⁷

A Kp. közszolgálati jogvita fogalmának a fentiekkel történő összevetése alapján a köznevelésben *résztevők* nem elhanyagolható hányadában – az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményeket kivéve – nem az *az állam vagy az állam nevében eljáró szerv és az állam nevében foglalkoztatott személy között folyik munkavégzés*, a jogviszony – a feladat közszolgáltatási jellegétől eltekintve – valójában nem közjogi természetű és nem is tartalmaz ténylegesen közjogi elemeket. Úgy tűnik közjogivá a Puétv. teszi ezeket a jogviszonyokat, rájuk kényszerítve egy olyan eljárásrendet és fórumrendszert, mely a magánszféra munkajogától igencsak távol áll. Ezért egyházi és egyéb magán intézmények munkajogi jogvitái esetében (de eszerint akár az állami, önkormányzati intézményeknél is) felmerülhetnek *hatásköri kérdések* a Puétv. 127. § ellenére is. A rendelkezéshez fűzött indoklás általános munkajogi szabályokra történt hivatkozása jogszabálmódosítást is indokoltá tehet.

A munkajogias megközelítés ugyanis speciális, a munkajogi szabályokat a bírósági gyakorlat és a munkajogi jogirodalom évtizedek óta markánsan formálja (néha a tételes jog ellenében is).²⁸ Nem mellékes ez a körülmény, hiszen az a lehetőség, hogy az egyházi és az egyéb magán köznevelési intézmények esetében esetlegesen nem a Kp. rendelkezéseit kell alkalmazni, ugyan *contra legem* értelmezés, de nem feltétlenül alkotmányellenes. A rendes bírósági fórum elé történő áttétellel a bíróság ugyanis nem von el jogot, hanem éppen szélesebb körű jogorvoslatot biztosít az érintetteknek. Különösen indokolt lehet ez akkor, ha figyelembe vesszük azt a munkajogot átható elvet, mely szerint általában a munkavállaló javára szóló értelmezést kell elfogadni. Az Alkotmánybíróság különbséget tesz *contra legem* és *contra constitutionem* jogértelmezés között, és csak az utóbbit tekinti az alkotmányossági jogsérelem szintjére felérőnek.²⁹

7. A Kp. keresetfajtái és a munkajogi igények

A Kp. szerint közigazgatási perben megtámadási, marasztalási vagy megállapítási keresetek terjeszthetők elő. A Pp. rendszerében a munkajogi különös eljárási szabályok alapján ezek a keresetfajták más dogmatikai tartalmat hordoznak.

A Kp. meghatározása szerint a megtámadási kereset a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésére, megsemmisítésére, megváltoztatására irányulhat.

A munkajogban viszont minden magán- és közjogi kódex tartalmazza a polgári jogi értelemben történő szerződés (vagy egyoldalú jognyilatkozat) megtámadásának jogát³⁰. Az

²⁷ Ez a hipotetikus megközelítés heves vitát váltott ki a 12. lábjegyzetben hivatkozott konferencián a résztvevők körében.

²⁸ Lásd az 1/2022. (VI. 8.) KK véleményt

²⁹ 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]; 29/2021. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [28]; 3101/2024. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [38].

³⁰ Puétv.: 23. § (1) és (7) bekezdések

ilyen megtámadás peren kívül kezdődik és annak eredménytelensége esetén lehet bírósághoz fordulni, eredményes megtámadás a szerződés, jognyilatkozat érvénytelenségének kimondására irányuló megállapítási perben dőlhet el. A Kp. megtámadási keresetekre vonatkozó szabályai a munkajogi megtámadási keresetekre nem alkalmazhatók, a Kp. megállapítási keresetre vonatkozó szabályai az állami és önkormányzati munkáltatók esetében a Kp. 38.§ (1) bekezdés *f*) pontjának felhívásával talán.

A marasztalási kereset – a közszolgálati jogviszony tekintetében – kártérítésre, vagy sérelemdíj, vagy elmaradt jövedelem megfizetésére vonatkozhat.

Azonban a foglalkoztatási jogviszonyok teljes körére nézve elmondható, hogy a fegyelmi típusú (itt: teljesítményértékelés is) munkáltatói döntésekkel szemben, illetve a mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel szemben (szűk körben) van helye megváltoztatásnak és hatályon kívül helyezésnek, viszont nincs értelme közigazgatási értelemben vett megsemmisítésnek munkajogi tárgyú jogvitákban. Úgyszintén kizárja a munkajogi gyakorlat³¹ munkajogi perben az említett polgári jogi típusú megtámadási keresetek kivételével általában a megállapítási kereset előterjesztését. Ez még annak ellenére is így van, hogy a közszolgálati kódexek – dogmatikailag hibásan – úgy fogalmazzák, hogy „*ha a bíróság megállapítja, hogy a jogviszonyt a munkáltató jogellenesen szüntette meg...*”. (lásd. *Kit, Kttv., Puétv.*)³² Ilyen esetekben sem történik megállapítás csak annyiban, hogy a bíróság a megszüntetés jogellenessége jogkövetkezményeiben marasztal.

A munkajogi jogviták túlnyomó hányadát a jogviszony-megszüntetési perek teszik ki. A perben a munkáltató vagy a munkavállaló egyoldalú jogviszonyt megszüntető jognyilatkozata jogellenességét lehet állítani, és annak következményeként lehet marasztalást kérni. A jogviszony-megszüntetés annak közlésekor akkor is hatályossá válik a címmel szemben, ha utóbb a bíróság a jognyilatkozatot jogellenesnek ítéli. A jognyilatkozat jogellenessége azonban fennmarad. A visszahelyezési kérelem alaposága sem jár azzal a következménnyel, hogy a jogviszonyt megszüntető nyilatkozatot megsemmisített egyedi döntésnek kellene tekinteni. A jogviszonyt megszüntető nyilatkozat közlésekor a feleknek a jogviszonyt le kell zárnia, a munkáltatónak határidőre ki kell adnia a megszüntetést deklaráló adójogi okiratokat, a munkavállalónak a munkaviszonnyal összefüggésben pedig munkakör átadás-átvételi kötelezettsége van. A jogviszony tehát megszűnik, a jogellenességet állító kereset benyújtásának pedig nincsen halasztó hatálya az intézkedésre. Visszahelyezés esetén az ítélet jogerőre emelkedése és a jogviszony megszűnése közötti időre a bírósági ítélet szerint mint *egyfajta sajátos munkaviszonyban eltöltött idő – fikciós időszak* – beszámításával kell elvégezni az adójogi, társadalombiztosítási rendezést és a már esetlegesen kifizetett végkielégítést be kell számítani. Visszahelyezésre irányuló igény esetén a Pp. speciális szabályai alapján soron kívüli eljárást kell lefolytatni, melyet a Kp. nem ismer.

Problémát jelent a párhuzamos igényérvényesítés is, ugyanis az egyházi fenntartású köznevelési intézményeken belül az egyházi szolgálati jogviszonyban álló személyekre nem terjed ki a Puétv. hatálya³³. Ez pedig azt eredményezi, hogy az egyházi szolgálati jogviszonyban

³¹ 4/2013.(IX.23.) KMK vélemény 1.pont

³² Puétv. 64. §

³³ ez nem teljesen igaz, ld. pl. Puétv. 1.§ (3)

álló főszabályként munkaügyi ügyszakban – de bizonyos kérdésekben közigazgatási perben is – érvényesítheti igényét. Sőt olyan helyzet is előállhat, hogy az egyházi szolgálati jogviszonyban álló és az egyházi köznevelési intézményben foglalkoztatott többi pedagógus tartalmában azonos jogviszonyából eredő igények külön eljárásrenddel, más ügyszakban folynak le (polgári ügyszakban adott esetben szélesebb körű igényérvényesítési lehetőséggel), ez pedig diszkriminációs aggályokat is felvethet.

Összegzés

Mint láthattuk, nem elhanyagolható a köznevelésben az egyházi és az egyéb magán intézmények száma. Ezen intézmények foglalkoztatási viszonyai mindeddig az Mt. hatálya alá tartoztak, azaz a versenyszféra munkajogába. Egy új ágazati kódex hatálya alá kényszerítéssel a magán munkajogi jogviszonyoknak a belső tartalma, viszonyrendszere nem változik meg. Kétséges, hogy kimutatható-e olyan közjogi, közigazgatási jellegű kapcsolódási pont – a köznevelés közszolgáltató jellegén kívül –, mely a közigazgatási eljárásrendbe és fórumrendszerbe történő bevezetésüket indokolja. Az eljáró bíróságokra nehéz feladat hárul majd, amikor az első – nyilvánvalóan nem közigazgatási ügyszakba való – jogvitában a perelőkészítési szakaszban dönteniük kell a kereseti kérelem sorsáról.

Felhasznált irodalom

Berke Gyula (2021): A jogviszonyváltásról: a közösségi szolgáltatások átszervezésének munkajogi következményei. *Pro Futuro* 2021/2 81-103., DOI: <https://10.26521/profuturo/2021/2/10244>

Fazekas János (2019): III. rész Közszolgálat. In: Fazekas Marianna (szerk.) (2019): *Közigazgatási jog. Általános rész I. 4. átdolgozott és bővített kiadás.* 333-371. o.

Fazekas Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/10., 453-462. o.

Gajduschek György (2008): *Közszolgálat. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008.* 17-19. o.

Gombos Katalin (2019): *Európai jog – Az Európai Unió jogrendszere.* Wolters Kluwer Hungary Kft 2019, ISBN: 978 963 295 928 3 DOI: <https://doi.org/10.55413/9789632959283>

Havas Bence – Petrovics Zoltán: Trendek, irányzatok, jogalkotási törekvések: a közalkalmazotti jogállás felszámolása. *Pro Futuro*, 2023/1. 179-195. o. DOI: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2023/1/13342> (letöltés időpontja: 2024. 07.04.)

Kiss György (szerk.) (2019): *Közszolgálati életpályák szabályozása.* ProPublico Bono, Dialóg Campus, 2019. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12671/web_PDF_Kozszolgalmati_eletpalyak_jogi_szabalyozasa.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltés időpontja: 2024. 07.02.)

Linder Viktória (2020): Közszolgálati jog. In: Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozszoalati-jog> (letöltés időpontja: 2024. 07.02.)

Mélypataki Gábor – Rácz Zoltán (2023): A közalkalmazotti jogállás jövője – végelgyengülés vagy újjászületés? *Pro Publico Bono – Public Administration* 11. sz. 2 (2023. november 28.): 59–74. o. DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2023.2.4>.

Rozsnyai Krisztina (2019): A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok végzései a pártok által elfogadott tiltott támogatásokról hozott állami számvevőszéki jelentésekkel és felhívásokkal szembeni közigazgatási bírói út hiányáról. *JeMa* 2019/4. 17-26. o.

TEACHERS IN THE Kp. SYSTEM

The Act LII of 2023 on the Careers of Teachers (Puétv.) entered into force on 1 January 2024. The personal scope of the Act was extended to all public education employers and the legislator treated disputes relating to the legal relationship as administrative disputes. Under this provision, the Act I of 2017 on the Code of Administrative Procedure (Kp.) applies to procedural matters in the event of litigation. The legislator has not created regulatory consistency between the Kp. and the Puétv., which raises questions of legal interpretation and specific practical problems. The study attempts to provide a picture of this situation based on the current state of the law, focusing specifically on the procedural aspects of the problem.